

METHODIEK VOOR EEN MULTIDIMENSIONALE ANALYSE VAN HET MIGRATIEBELEID



Sarah Vaes, Tom De Bruyn & Johan Wets

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

METHODIEK VOOR EEN MULTIDIMENSIONALE ANALYSE VAN HET MIGRATIEBELEID

Sarah Vaes, Tom De Bruyn & Johan Wets

Onderzoek in opdracht van 11.11.11 Leerstoel Ontwikkelingssamenwerking

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2014/4718/27 – ISBN 9789055505388

© 2014 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Inleiding	5
- DEEL 1 Een overzicht van het migratiedebat -	7
1 Toekomsttrends in migratie	9
1.1 Migratie begrijpen	9
1.2 Toekomsttrends in migratie	10
2 Migratie en ontwikkeling	13
2.1 Ontwikkeling → migratie	13
2.2 Migratie → ontwikkeling	14
3 Hoe goed scoort het migratiebeleid?	17
4 De integratie van het migratiebeleid?	19
4.1 Migratie(beleid) → andere beleidsdomeinen	19
4.2 Andere beleidsdomeinen → migratie(beleid)	20
4.3 Omgaan met samenhang	20
- DEEL 2 Methodiek voor een multidimensionale analyse van beleidsmaatregelen op het gebied van migratie -	23
5 Voorstelling analysekader	25
5.1 Over IT'ers, biolandbouw, loodgieters en strips	25
5.2 Analyse kader voor een multidimensionale kijk	27
5.2.1 Perspectief 1: benaderingen tot migratie	27
5.2.2 Perspectief 2: centrale actor	32
5.2.3 Perspectief 3: tijd	33
5.2.4 Perspectief 4: herkomstland en ontvangstland	34
5.2.5 Perspectief 5: samenhang met andere beleidsdomeinen	34
5.2.6 Combinatieleer	34
5.3 Analysepad	35
5.3.1 Mogelijkheden en beperkingen	35
5.3.2 Stappenplan	37
6 Methodologische bijsluit	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Beleid als een rationele regelkring in een politiek-institutionele omgeving	55
6.3 Doelbepaling en beleidsvorming centraal	56
6.4 Vertrekken vanuit de beleidstheorie	59
6.5 De eerste stappen van een Realistische Evaluatie	60
6.6 Naar een evaluatie van het migratiebeleid?	61
7 Uitleiding	63
bijlage 1 Uitgebreide Context-Mechanisme-Uitkomst configuraties voor gezinshereniging	65
Referenties	71

Inleiding

De huidige trends en verwachte evoluties in internationale migratiestromen stellen het migratiebeleid op alle niveaus voor pertinente uitdagingen. Bovendien worden migratie en migratiebeleid gekenmerkt door hun sterke samenhang met een scala aan andere beleidsdomeinen. Daarnaast vragen analisten zich af of dit complexe beleidsdomein niet te veel geregeerd wordt door de publieke opinie en ad-hoc beleidsvorming, terwijl ondertussen een goede onderbouw, monitoring en evaluatie achterwege blijven en een aantal fundamentele uitdagingen onthaald worden op beleidsinertie. Dergelijke observaties ten overstaan van migratiebeleid in het algemeen doen logischer wijze ook pertinente vragen rijzen voor het Belgische migratiebeleid: Hoe relevant, efficiënt, effectief, transparant en gedragen is dit beleid? Of samengevat in twee kernvragen: ‘Doen we de dingen goed?’ en ‘Doen we de goede dingen?’.

Deze twee vragen zijn meteen ook de kernvragen die aan de grondslag liggen van een omvangrijke traditie aan beleidsevaluatietheorie en -praktijk (De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007, p. 22), een traditie die nog weinig benut wordt in migratiebeleid wereldwijd (van Selm, 2008). Hoewel het buiten de mogelijkheden van dit onderzoek is om een antwoord te bieden op deze, of zelfs één van deze vragen, dient de vraag ‘Doen we de goede dingen?’ hier als uitgangspunt. De doelstelling van dit onderzoek is namelijk de ontwikkeling van een methodiek die (1) handvaten biedt voor een multidimensionale kijk op migratie en migratiebeleid, en (2) systematische informatie verzamelt voor een genuanceerd en open debat over de keuzes en prioriteiten die het migratiebeleid belichaamt.

Daarbij leunen de opbouw en het voorgestelde gebruik van deze methodiek sterk op inzichten en methoden uit die beleidsevaluatietheorie en -praktijk. Toch betreft het geen beleidsevaluatie wanneer we dit laatste opvatten als ‘een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd’ (Crabbé, Gysen & Leroy, 2006, p. 13). De methodiek gaat namelijk niet in op criteria of oordeelvorming. Het is een kader voor de verzameling, de ontleding en de analyse van informatie over het migratiebeleid. De focus ligt daarbij op (1) het erkennen van het multidimensionale karakter van het migratiebeleid en (2) het registreren en analyseren van de uiteenlopende expliciete veronderstellingen en doelstellingen van het beleid.

Een genuanceerd en open debat over migratie(beleid) wordt bemoeilijkt door de geladenheid van het thema (Collier, 2013), door een gebrek aan transparantie in de beleidsvorming en door een beperkte erkenning van de complexiteit en interdependente aard van dit beleidsdomein. Daarom bieden we een methodiek die de gebruiker in staat stelt, dwingt zelfs, om met verschillende brillen naar het migratiebeleid te kijken.

**- DEEL 1 EEN OVERZICHT VAN HET
MIGRATIEDEBAT -**

1 | Toekomsttrends in migratie

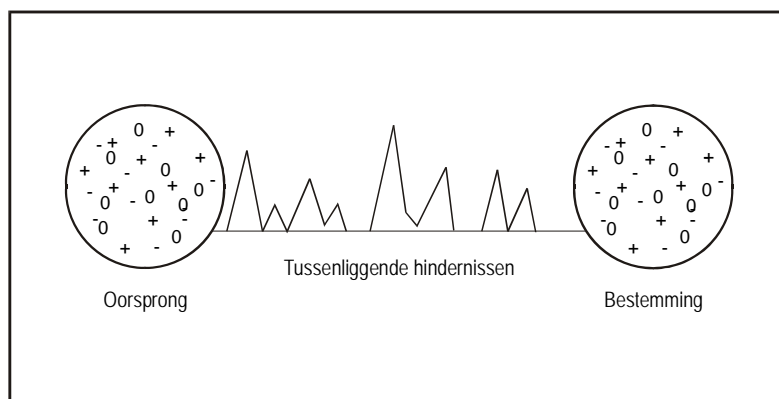
Migratie is een dynamisch proces dat zelden lange periodes in dezelfde vorm blijft aanhouden. Indien de sociale en economische krachten achter de migratie veranderen, veranderen ook de daarmee gepaard gaande bevolkingsstromen. Ons begrip van en inzicht in migratiedynamieken holt dan ook vaak achter de feiten aan: ondanks het bestaan van verschillende theorieën en modellen, slagen analisten er niet in om het ontstaan, de omvang, de samenstelling, de evolutie en het stoppen van migratiestromen accuraat te voorspellen. Wel groeit het inzicht in de dynamieken en algemene trends in migratie.

1.1 Migratie begrijpen

In verschillende disciplines hebben experts het wispelturige verschijnsel migratie bestudeerd en er theorieën over ontwikkeld. Er bestaat geen *Grand Theory of International Migration* (Castles, 2008) maar er worden al geruime tijd migratietheorieën en modellen ontwikkeld die trachten een gedeeltelijk inzicht te verschaffen in de migratieprocessen en de elementen die er deel van uitmaken.

Voortgaande op het werk van pionier Ernest G. Ravenstein heeft Lee in een artikel uit 1966 zijn push-pullmodel ontwikkeld, een model dat verre van perfect is, maar dat wel sterke pedagogische eigenschappen heeft. Het model wordt bij een reflectie over migratie door velen op een impliciete wijze als basisgedachte gehanteerd. De omstandigheden in de landen van herkomst kunnen mogelijk als duwfactoren (*push*) werken, de mogelijkheden elders kunnen de migranten aantrekken (*pull*), en daartussen liggen een aantal interveniërende obstakels die een migratieplan al dan niet kunnen laten welslagen of mislukken.

Figuur 1.1 Lee's push-pullmodel: factoren in de landen van oorsprong en bestemming en tussenliggende hindernissen



Bron Lee, 1969

Samengevat is een duw- en trekbenadering passend om de factoren die migratie beïnvloeden op te delen in elementen die bijdragen aan het vertrek (de zgn. pushfactoren) en de elementen die bijdragen aan de keuze van de bestemming (de zgn. pullfactoren). In het model van Lee zijn er ook tus-

senliggende hindernissen die in een hedendaagse benadering zouden kunnen vertaald worden als de bestaande mogelijkheden die door de ruimere context, de omgeving en de institutionele setting in zowel de landen van herkomst als de landen van bestemming vormgegeven werden, de zogenaamde ‘opportuniteitsstructuur’.

Lee’s push-pull model kan een inzicht verschaffen in hoe migratie werkt en het is bij uitstek geschikt om de achterliggende redenen van de internationale migratiestromen en de samenhang daarvan met de situatie in de ontvangende landen te illustreren, maar mist ook veel dimensies. Het volstaat niet om een inzicht te krijgen in de richting en de selectiviteit van de migratiestromen. Daarvoor zijn andere denkkaders noodzakelijk die het tijdselement mee in rekening brengen en die zich meer richten op het bestaan van migratienetwerken en -systemen. Een combinatie van verschillende theoretische inzichten en benaderingswijzen is de beste garantie om een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen.

1.2 Toekomsttrends in migratie

Zelfs met een combinatie van denkkaders, blijft het moeilijk om migratietrends te voorspellen. Een belangrijke duwfactor is demografie. De wereldbevolking groeit. Een blik op de statistieken toont een exponentiële curve. Volgens het bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (VN) werd einde 2011 de kaap van de 7 miljard inwoners gerond. Her en der op het internet kunnen tellers gevonden worden (*World population counter* of *World population clock*) die nu een goede 7,2 miljard inwoners aangeven. Van die stijgende wereldbevolking is al enkele decennia rond de 3% migrant. Dit percentage is recentelijk lichtjes toegenomen tot 3,2%. Sinds 1990, werden wereldwijd de meeste landen geconfronteerd met een toename van het aantal migranten. Tussen 1990 en 2013 groeide het aantal migranten in 167 landen, in 63 landen nam het aantal migranten af. Gezien de gestadig toenemende wereldbevolking, betekent de kleine procentuele stijging van het aantal migranten in absolute termen wel een substantiële toename. In 2013 telde de VN 232 miljoen internationale migranten tegenover 175 miljoen in 2000 en 154 miljoen in 1990 (United Nations, 2013).

De bevolkingstoename komt voor meer dan 95% op het conto van de landen in het Zuiden, de zogenaamde ontwikkelingslanden. De bevolking van de landen in het Zuiden is erg jong. Dit staat in schril contrast met de vergrijzing (de groei van het aantal ouderen, ouder dan 65), de verwitting (de toename van het aantal ouderen van 80 of meer) en de ontgroening (de vermindering van het aantal jongeren) in de geïndustrialiseerde wereld. De mondiale bevolkingsgroei gaat dus samen met een veroudering en een afname van de bevolking in de geïndustrialiseerde landen. Ziedaar, een trekfactor in de lift. Ondertussen blijft de jobcreatie in de landen in het Zuiden achterop hinken op hun bevolkingsgroei. In de toekomst dienen we daar dus een grotere actieve bevolkingsgroep te verwachten zonder uitzicht op werk. Een duwfactor.

Ondertussen voorspellen specialisten dat er tegen 2050 zo’n 212 miljoen klimaatvluchtelingen zullen zijn (Meyers, 2002, 2005). Alleen al door de stijging van de zeespiegel en de gevolgen daarvan lopen 162 miljoen inwoners van o.a. kleine eilandstaten het risico klimaatvluchteling of klimaatmigrant te worden. In sommige landen worden al ‘verhuisplannen’ voor de voltallige bevolking ontwikkeld (Vaes, 2008).

Zo zitten nog een hoop andere duw- en trekfactoren, maar ook de netwerken en systemen die migratie vergemakkelijken, in de lift. Bijvoorbeeld, meer migratie leidt tot grotere diasporagroepen in de ontvangstlanden, en dit zijn belangrijke netwerken waarop kandidaat-migranten beroep kunnen doen om hun migratie te vergemakkelijken. Dit soort netwerken en systemen bepaalt dus mee de opportuniteitsstructuur, en die wordt meer opportuun. Analisten verwachten zich dan ook aan de

voorzetting van enkele trends (Stephen Castles & Miller, 2009, p. 11-12): Op nummer één, meer migratie, en een versnelling van migratie. In alle regio's groeit de omvang of de schaal van internationale migratie. Het bestaan en de uitbouw van migratienetwerken en -systemen leidt mogelijks tot een exponentiële groei. Op nummer twee, een globaliserende migratie. Steeds meer landen zullen beïnvloed worden door migratie, en ontvangstaten zullen migranten van steeds meer landen ontvangen, waardoor ook de economische, sociale en culturele achtergrond van hun immigranten meer zal variëren. Op nummer drie, een differentiatie van migratie. De meeste landen ontvangen verschillende soorten migranten, zoals arbeidsmigrant en vluchtelingen. Vaak stelt men vast dat een migratiestroom die start met één migratietype als snel leidt tot ook andere vormen van migratie. Op vier, een vervrouwelijking van migratiestromen. Aanvankelijk waren arbeidsmigratie en vluchtelingenstromen vaak overwegend mannelijk, maar sinds de jaren '60 is een verschuiving merkbaar. Vrouwen spelen een groeiende rol in arbeidsmigratie en zijn in veel arbeidsmigratiestromen in de meerderheid. Hetzelfde geldt voor bepaalde vluchtelingenstromen en voor mensensmokkel. Langzaam groeit ook de erkenning voor de specifieke situatie van vrouwelijke migranten. Op vijf, een groeiende politisering van migratie. Binnenlandse politiek, bilaterale en regionale banden en nationale en internationale veiligheid worden allemaal in toenemende mate beïnvloed door migratie, en het besef dat migratiebeleid een grensoverschrijdende aanpak en samenwerking vraagt, neemt toe. Het is duidelijk dat migratie nog even hoog op de politieke agenda blijft. Met die trends indachtig, stelt zich uiteraard de vraag naar de consequenties van migratie, onder meer voor ontwikkeling.

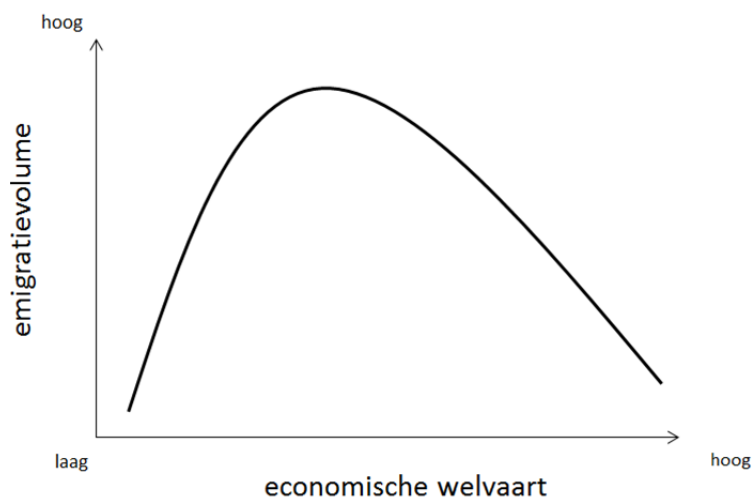
2 | Migratie en ontwikkeling

Migratie is een beleidsthema dat zeer sterke meningen uitlokt bij beleidsmakers, media en andere maatschappelijke actoren. Aan het ene uiterste van het spectrum wordt migratie aanzien als een oorzaak en bestendiging van armoede in landen van herkomst en een bedreiging voor de welvaart en de sociale vrede in de landen van bestemming. Om dit ‘probleem’ een halt toe te roepen dient het beleid de grenzen te sluiten en migratie te ontmoedigen. Dit discours staat diametraal tegenover de visie op migratie als een voortbrenger van alleen positieve economische bijdragen aan alle betrokkenen, en een noodzakelijke factor in de totstandkoming van een vreedzame, multiculturele samenleving. Bovendien heeft ieder mens gelijke rechten, inclusief het recht op toegang tot migratie. Deze visie wordt vertaald in een opengrenzenbeleid. Collier (2013) stelt dat in de realiteit er slechts weinig aanhangers te vinden zijn van deze twee karikaturen - maar dat ze wel sterk de toon van het migratiedebat bepalen, en daarmee ook een debat ten gronde ondermijnen. In de laatste tien tot twintig jaar groeit wel de overtuiging en erkenning onder beleidsmakers en academici dat migratie een fenomeen is dat altijd zal bestaan. De huidige trends suggereren zelfs dat migratie zal toenemen. De hamvraag is dan ook niet: ‘Wel of geen migratie?’, maar ‘Minder of meer migratie toelaten? En welk soort van migratie, onder welke omstandigheden?’. Om een geïnformeerd antwoord te kunnen geven op deze vragen, dient de relatie tussen migratie en ontwikkeling te worden ontleed. Met andere woorden: op welke manier beïnvloedt ontwikkeling migratie en wat zijn de effecten van migratie op diverse aspecten van ontwikkeling?

2.1 Ontwikkeling → migratie

Er bestaat een vrij grote consensus onder academici over de impact van economische ontwikkeling op migratie (Wets et al., 2004). Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de effecten op korte en lange termijn. Economische ongelijkheid (incl. arbeidsmarkt, inkomen, opleidingsmogelijkheden) tussen verschillende regio's is een belangrijke factor in het verklaren van migratiestromen: mensen migreren van armere regio's naar rijkere regio's. Wanneer de ongelijkheid tussen verschillende regio's vermindert, zal de migratiedruk afnemen. Investeren in de (economische) ontwikkeling van landen van herkomst zou volgens deze logica een instrument zijn om immigratie in de landen van bestemming te doen dalen. Op lange termijn heeft men dit fenomeen vastgesteld. Op korte termijn is er echter een geheel tegengesteld effect waarneembaar (Massey et al., 1998). Migreren (en zeker internationale migratie) is, gezien de reiskosten en verblijfskosten, duur. De allerarmste gemeenschappen ontberen de financiële middelen om te verhuizen. Wanneer de bestaansmiddelen toenemen, zal dit mogelijkheden geven om te investeren in migratie en zal migratie toenemen. De economische verschillen met landen van bestemming blijven immers groot. Pas wanneer de welvaartskloof tussen beide regio's wordt gedicht, zal de migratie afnemen, en bevinden we ons in het langetermijns scenario. De paradox bestaat er dus in dat hoe meer er gewerkt wordt om basiscondities te creëren die op lange termijn leiden tot minder migratie, hoe meer migratie er op korte termijn mogelijk gemaakt wordt (Wets et al., 2004). Grafisch wordt dit weergegeven als de migratiebult (cf. *migration hump*) (Fischer et al., 1997).

Figuur 2.1 De migratiebult



Bron gebaseerd op Fischer et al., 1997

Twee belangrijke kanttekeningen dienen wel gemaakt te worden bij deze theorie die op empirisch materiaal is gebaseerd. Ten eerste kan men geen exacte periodes plakken op de 'korte' en de 'lange' termijn. Men kan het kantelmoment (of de bult) dus niet voorspellen (Faini & Venturini, 1994). In sommige gevallen heeft men het gehele proces geobserveerd in één generatie, in andere gevallen zijn er ettelijke generaties overgegaan. Ten tweede moet men voor ogen houden dat deze analyse abstractie maakt van andere verklaringsmodellen voor migratie - bijvoorbeeld politieke of ecologische factoren, of de invloed van een bestaande diaspora in het faciliteren en mogelijks versnellen van migratie.

2.2 Migratie → ontwikkeling

De vraag over de effecten van migratie op ontwikkeling is veel minder eenduidig te beantwoorden (Collier, 2013; de Haas, 2010). De baten en de kosten van migratie verschillen naargelang het land van herkomst of het land van bestemming; naargelang het macro (staat), meso (regio, dorp, gemeenschap of micro niveau (individu, huishouden); en de aard van de effecten (sociale, economische, politieke effecten).

Voor de herkomstlanden trekken momenteel vooral de effecten op vlak van financiële overdrachten (of de zogenaamde *remittances*), hersenvlucht (cf. *brain drain*), en arbeidsmigratie (Wets et al., 2004; De Haas, 2008; Castles & Miller, 2009) de aandacht.

Werkloosheid in de landen van het Zuiden leidt ertoe dat sommige landen arbeidsmigratie stimuleren en organiseren om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen en een nieuwe bron van inkomsten aan te boren (Jalilian, 2012; Venturini, 2008). Landen sluiten bilaterale contracten af om deze arbeidsmigratie te regelen. Op het eerste gezicht is dit dan ook een win-winsituatie voor alle betrokken partijen (zowel de migrant, zijn/haar familie als de landen zelf). In tweede instantie doen de arbeidsomstandigheden van deze migranten, alsook de sociale bescherming die zij al dan niet genieten, vragen rijzen. Daarenboven gebeurt een groot deel van de arbeidsmigratie langs informele kanalen buiten de controle van de staten om. Sommige studies tonen ook aan hoe arbeidsmigratie het sociaal weefsel in de gemeenschap in het land van herkomst kan ontwrichten (ibid.).

In 2012 ontvingen landen in het Zuiden meer dan 400 miljard USD aan *remittances* (World Bank, 2013). Dit is zowat drie maal de globale ontwikkelingshulp in datzelfde jaar (OECD, 2013). Voor sommige landen is dit dan ook een zeer belangrijke bron van inkomsten, alsook voor de familie van de migrant (Maimbo & Ratha, 2005). *Remittances* maken het mogelijk geld vrij te maken voor

onderwijs en gezondheidszorg. De schaduwzijde is echter dat *remittances* kunnen leiden tot afhankelijkheid en tot de verwaarlozing van het investeren in eigen duurzame productieve initiatieven. Bovendien kan een instroom van *remittances* in een regio leiden tot een verhoogde inflatie en zelfs tot grote inkomensongelijkheid tussen huishoudens die wel en degenen die geen migrant in de familie hebben (en vooral de allerarmsten verkeren in de laatste situatie). Daarnaast wordt ook het argument naar voor gebracht om *remittances* niet als ontwikkelingshulp te beschouwen, aangezien het gaat om private geldstromen, vooral gericht aan de eigen familie. Bovendien is de sociale druk op de zenders van *remittances* en de verwachtingen ten opzichte van de migrant zeer groot (De Haas, 2010). Wat wel zeer vergelijkbaar is met ontwikkelingshulp zijn de zogenaamde diaspora of migrantenorganisaties die geld inzamelen en activiteiten uitvoeren of ondersteunen in hun landen van herkomst. Hun aantal is onbekend, maar zou wel eens in de duizenden of tienduizenden kunnen lopen (Wets et al., 2004; Develtere, 2012).

Migratie van deskundigen en hoogopgeleiden kan leiden tot hersenvlucht (*brain drain*) in de landen van herkomst, waardoor de landen verstoken blijven van gekwalificeerd gezondheids- en onderwijspersoneel, ingenieurs, ondernemers, etc. Bovendien wijzen sommige studies (Hermele, 1997) uit dat sommige hoogopgeleide migranten in de ontvangstlanden vaak overgekwalificeerd zijn voor het werk dat ze er kunnen uitvoeren. Andere studies concludeerden dan weer dat migratie van hooggekwalificeerd personeel uiteindelijk kan resulteren in hersenwinst (*brain gain*), omdat opleidingen die aanzien worden als de poort naar het buitenland (zoals verpleegkunde, geneeskunde) populair worden en er op termijn een overschot ontstaat aan opgeleiden in deze materie (Wets & De Bruyn, 2011). Zij zullen niet allemaal kunnen migreren, waardoor ze beschikbaar zijn voor de 'eigen' arbeidsmarkt. Daarnaast leidt migratie tot innovatie: na zich verder bekwaamd te hebben in het buitenland (via opleiding of werkervaring), keren migranten terug naar hun land van herkomst om daar hun verworven vaardigheden in te zetten voor de maatschappij (Goldin et al., 2011).

Studies over de politieke effecten van de diaspora op de landen van herkomst zijn nog niet zeer talrijk. Casusstudies (bijvoorbeeld over de uitgeweken Tamil-gemeenschap in Sri Lanka - zie Kapur, 2007) laten zien hoe de diaspora een destabiliserende politieke invloed kan uitoefenen vanuit het buitenland. Een vooralsnog zeer klein aantal studies (die spijtig genoeg nog niet zijn afgerond) gaan in op de vraag of (teruggekeerde) migranten, die in een democratisch systeem verblijven (of hebben verbleven) een democratiserende invloed hebben op het niet-democratische politiek stelsel in het land van herkomst (Collier, 2013).

Het academische debat rond de voor- en nadelen van migratie voor het land van herkomst is zeer zeker nog niet afgelopen. Toch vormt zich, dankzij de toevloed aan studies in de laatste twintig jaar, een genuanceerder beeld en begrip over dit onderwerp. Voor de impact van migratie op de landen van bestemming is dit vooralsnog niet het geval. Hier speelt het taboegehalte van migratie nog veel sterker. Hoewel er de laatste jaren meer studies worden opgestart en geproduceerd, worden de resultaten vaak ondergesneeuwd onder ideologische, politieke en emotionele discussies in de publieke ruimte. De bestaande studies geven bovendien, nog minder dan voor het debat over het land van herkomst, uitsluitsel over de impact.

Het debat en de academische studies concentreren zich voornamelijk op de economische bijdragen van migranten, en in minder mate op de sociale effecten (Collier, 2013). Op het vlak van positieve economische bijdragen wordt vooral aandacht besteed aan migratie als mogelijke oplossing voor de economische gevolgen van de vergrijzing en het opvullen van arbeidstekorten en als bron van innovatie (migrant brengen nieuwe inzichten met zich mee). Hoewel sommige academici (bv. Goldin et al., 2011) gegevens hebben verzameld die deze beweringen staven, worden ze door andere studies weerlegd of genuanceerd. Zo is de instroom van migranten op de arbeidsmarkt te klein om de gehele vergrijzing het hoofd te bieden, 'vergrijzen' migranten zelf ook en correspondeert het profiel van migranten niet steeds met de noden van de arbeidsmarkt (Collier, 2013). Het

debat over de sociale gevolgen concentreert zich dan weer op de zogenaamde ‘absorptiecapaciteit’ van het sociale zekerheidssysteem en de culturele en sociale waarden van het land van bestemming (ibid.).

Terwijl de meeste debatten de wereld van migratie opdelen in een land van herkomst en een land van bestemming, voegt onder meer Orozco (2005) een interessant invalshoek toe. Hij argumenteert dat migranten en hun gezinnen in beide landen, als transnationale gemeenschappen, kunnen worden gezien. Met deze bril ontwaart hij vijf economische bijdragen ofwel economische sectoren die dankzij deze transnationale gemeenschappen zijn ontstaan (de zogenaamde vijf T’s): *nostalgic trade, tourism, monetary transfers, transport, telecommunications*. In het straatbeeld zijn deze zichtbaar in de winkels, de geldtransferbedrijven, de fruit- en groentestalletjes, de vervoersmaatschappijen die reizen inrichten naar landen van herkomst, reclames voor gsm-operatoren die specifieke pakketten aanbieden.

De bestaande literatuur leert dat uitspraak doen over de relatie tussen migratie en ontwikkeling een moeilijke evenwichtsoefening is, waarbij men een weg dient te vinden tussen soms (althans op het eerste gezicht) tegenstrijdige studies, emotionele en gepolitiseerde standpunten, contextafhankelijke factoren en verschillende invalshoeken (macro of meso; land van herkomst of bestemming) die telkens andere winnaars en verliezers van migratie kunnen onthullen. Maar zelfs al konden we een duidelijk antwoord bieden op de vragen ‘Meer of minder migratie toelaten? En welk soort migratie onder welke omstandigheden?’, hebben we dan een middel om naar dat antwoord te handelen? Hebben we met andere woorden een effectief migratiebeleid?

3 | Hoe goed scoort het migratiebeleid?

De Amerikaanse immigratie-expert Douglas Massey legde doorheen 35 jaar van onderzoek naar de migratiestroom tussen Mexico en de Verenigde Staten (VS) twee interessante dynamieken bloot in het Amerikaanse migratiebeleid ten aanzien van Mexico: Ten eerste leidden verstrengingen van het migratiebeleid (in de vorm van strengere wetgeving en meer investeringen in grensbewaking) tot meer aanhoudingen van illegale migranten, vervolgens tot meer alarmistische berichtgeving over illegale migratie in de media en daardoor tot een conservatieve reactie bij de publieke opinie, wat opnieuw resulteerde in verstrengingen van het migratiebeleid. Dit alles terwijl het aantal migranten uit Mexico in feite al decennia stabiel rond een half miljoen per jaar schommelt, een half miljoen migranten dat bovendien vóór een verregaande beleidsherziening in 1965 al meer dan 20 jaar legaal migreerden in het kader van arbeidsmigratieakkoorden met Mexico. Anders gesteld: na beleidsherziening in 1965 werd een bestaande migratiestroom plots als illegaal bestempeld, wat leidde tot een opbod tussen aanhoudingen van illegalen en verstrenging van de wetgeving, maar niet tot een vermindering van de migratiestroom. Het beleid oefent wel op andere vlakken een invloed uit op de migratiestroom. Massey registreerde volgende effecten: een diversificatie van de migratieroutes en grensoversteekplaatsen, een toename in de inzet van betaalde gidsen en mensensmokkelaars, een toename in de kostprijs voor een oversteek, een toename in de dodentol tijdens de grensoversteek, en een afname van de terugkeermigratie (want risico's en kostprijs van migratie zijn zo hoog dat men veel langer moet blijven om de kost terug te verdienen). Massey concludeert dat de VS jaarlijks 3 miljard dollar spenderen aan grensbewaking met als resultaat een verdubbeling van de nettohoeveel ongedocumenteerde in-migratie (D.S. Massey & Pren, 2012; D. Massey, 2013).

In een interessante zoektocht naar parallele dynamieken, verkende Oxford University's International Migration Institute (IMI) gelijkaardige dynamieken in de Marokko-Europa migratiestroom. Net zoals Mexico, is Marokko het herkomstland van een groot aandeel van de arbeidsmigratie naar de Noordelijke burens, in dit geval de Europese Unie. Ook hier gaan de verstrenging van het migratiebeleid en de massale investering in grensbewaking (in dit geval uitgevoerd door Frontex) samen met de diversificatie van de migratieroutes, de uitbreiding van het gebied dat grensbewaking vereist, een stijging van de kostprijs van migratie, een toename van de risico's voor migranten, een drastische stijging in de dodentol en ... het voortduren van de migratiestroom (de Haas, 2013). De toenemende dodentol bij oversteken legt bovendien genadeloos bloot hoe een restrictief migratiebeleid in toenemende mate de toegang tot bescherming voor vluchtelingen hindert (Costello, n.d.). Dit werd pijnlijk duidelijk toen in de herfst van 2013 een schip met 500 opvarenden uit Somalië en Eritrea voor de kust van Lampedusa verging. Minstens 366 vluchtelingen kwamen om. Zoals elke vluchteling hadden ze stuk voor stuk het recht bescherming op te zoeken en asiel aan te vragen, maar het migratiebeleid maakt beroep doen op dit recht levensgevaarlijk.

In bovenstaande voorbeelden leidt een restrictief migratiebeleid tot meer kosten en risico's voor de migranten, een toename van migratieroutes, een verschuiving naar andere migratiekanalen, een verminderde bescherming voor vluchtelingen, een vermindering van circulaire migratie en terugkeermigratie, en een nerveuzere publieke opinie. Daarmee kan de vicieuze cirkel opnieuw aanvangen. In welke mate zijn dergelijke onverwachte en ongewenste dynamieken eigen aan migratie-

beleid? Hoe succesvol is migratiebeleid doorgaans eigenlijk? Die vraag blijkt moeilijk te beantwoorden omdat monitoring en evaluatie van migratiebeleid geen gevestigde praktijk is.

Hoewel nog in de kinderschoenen, suggereert kwantitatief onderzoek naar de effectiviteit van migratiebeleid dat de meeste beleidsmaatregelen wel degelijk de migratiestromen in de bedoelde richting beïnvloeden (Czaika & de Haas, 2011; Hatton, 2005; Mayda, 2010). Kwalitatief onderzoek komt dan weer tot de conclusie dat de beleidsinspanningen falen (Bhagwati, 2003; Stephen Castles & Miller, 2009; Düvell, 2005). Cziaka en de Haas (2011) verklaren dit ambigu oordeel over het migratiebeleid aan de hand van drie belangrijke karaktertrekken van dat beleid: (1) de kloof tussen het discours van de beleidsmakers en de eigenlijke beleidsmaatregelen (cf. *discursive gap*); (2) de kloof tussen het beleid op papier en de eigenlijke uitvoering (cf. *implementation gap*); en (3) het potentieel van een beleidsmaatregel om een bepaald effect te hebben (cf. *efficacy gap*). Kwantitatief onderzoek naar de effecten van het migratiebeleid registreert beperkte effecten in de vooropgestelde richting. Kwalitatief onderzoek dat het ambitieuze discours en de vooropgestelde doelstellingen en maatregelen als maatstaf meeneemt, registreert een tekortschieten van het beleid. Op die manier geherformuleerd zijn de conclusies niet zo tegenstrijdig. Samengevat lijkt er over twee zaken eensgezindheid te zijn. Ten eerste, dat het migratiebeleid beter is in het beïnvloeden van de selectie/samenstelling van de immigranten, dan in het beïnvloeden van de omvang en de langetermijntrends van de migratiestromen. Ten tweede, dat de invloed van het migratiebeleid doorgaans marginaal is in vergelijking met de invloed van andere economische en politieke determinanten van migratie. Die observatie onderschrijft meteen ook het belang van coherentie tussen migratiebeleid en beleid binnen andere beleidsdomeinen (Czaika & de Haas, 2011). Ten derde, dat hoewel de gewenste effecten beperkt zijn, de ongewenste neveneffecten van het beleid wel verregaande gevolgen kunnen hebben (Costello, 2013).

Naast de vraag hoe succesvol het migratiebeleid is in het bereiken van de vooropgestelde doelen, geldt ook de vraag op welke manier die doelen tot stand komen en hoe relevant en onderbouwd ze zijn. Verschillende migratie-experten stellen vast dat het beleid in slechts beperkte mate door de migratierealiteit wordt bepaald, en in veel sterkere mate door binnenlandse politiek (Collier, 2013; Massey & Pren, 2012; Massey, 2013). Het migratiebeleid zou surfen op de golven van een debat dat meer wordt bepaald door emoties, publieke opinie en electorale kortetermijnbelangen, dan op feiten. Daarnaast blijkt ook dat beleidsmakers weinig investeren in systematische monitoring en evaluatie van het migratiebeleid (Luckanachai & Rieger, n.d.; van Selm, 2008), wat een belangrijke basis (of *evidence-base*) zou kunnen vormen voor beleidsvorming. Tenslotte wordt ook gewezen op de grote invloed van informele beleidsvorming, in het bijzonder op nationaal en Europees niveau. Gezien dergelijke factoren is het niet verwonderlijk dat de effecten en effectiviteit van het migratiebeleid ondermijnd worden doordat het een veelheid aan mogelijks tegenstrijdige doelstellingen dient en de coherentie met andere beleidsdomeinen of andere migratiemaatregelen weinig bewaakt wordt. Toch blijkt net daar, in coherentie en integratie, een belangrijke hefboom te zitten.

4 | De integratie van het migratiebeleid?

Internationale migratie heeft een duidelijke impact op de maatschappij. In het Europa van de 21ste eeuw is de toestroom van vreemdelingen daarmee één van de meest gevoelige politieke onderwerpen geworden. Het asiel- en migratiebeleid blijven daardoor hoog op de politieke agenda staan. En er is inderdaad nood aan veranderingen, om het migratiebeleid aan te passen aan de maatschappelijke transitie. De bepalende factoren van migratie zijn echter complex, talrijk en hebben betrekking op verschillende beleidsniveaus (de Haas, 2011; Wets, 2007). Die complexiteit is in het bijzonder voelbaar wanneer de verbanden tussen migratie en andere beleidsdomeinen in kaart worden gebracht.

4.1 Migratie(beleid) → andere beleidsdomeinen

Het *integratiebeleid* en het *inburgeringsbeleid* zijn evident direct verbonden met het immigratiebeleid. Wijzigingen aan de toelatingscriteria hebben een gevolg op de instroom en de samenstelling van de nieuwkomers, en dus op de noden van het integratiebeleid. Het *arbeidsmarktbeleid* speelt evident een cruciale rol en de verbanden zijn legio. Enerzijds is er de groeiende nood aan nieuwe arbeidskrachten en worden er nieuwe initiatieven ontplooid om maximaal van buitenlandse werkkrachten gebruik te maken zonder te veel aan het bestaande systeem te sleutelen. Anderzijds is er ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, nog steeds de problematische arbeidsmarktpositie en de lage participatiegraad van de vroegere generaties migranten en hun (klein)kinderen. Werkloosheid is een groot probleem. Werkloosheidspercentages van rond de dertig procent zijn voor bepaalde (sub)groepen geen uitzondering. Het lage kwalificatieniveau van vele werkzoekenden met een migratieachtergrond is één van de redenen die kunnen aangehaald worden voor de achterstelling. Deze vaststelling leidt naar nog een ander bevoegdheidsdomein dat verband houdt met immigratie en integratie: het *onderwijs*. Vele jongeren uit etnisch-culturele minderheidsgroepen hebben moeilijke schoolcarrières die vaak resulteren in voor de arbeidsmarkt te lage kwalificaties. Zij vormen duidelijk kansengroepen die ruim in het beleidsdomein van *welzijn en maatschappelijke integratie* aan bod komen. Een gemarginaliseerde positie, lage kwalificatieniveaus, hoge werkloosheidscijfers, tegenkanting van de kant van de ontvangende maatschappij in de vorm van (alledaags) racisme heeft geleid tot een groep jongeren met een migratieachtergrond die hun plaats niet vinden in de maatschappij en die mede een houvast zoeken in de cultuur en de waarden van het land waaruit hun ouders vertrokken zijn. Het fenomeen dat in Vlaanderen een bruid of een bruidegom uit de regio van herkomst vaak de voorkeur geniet op jongeren uit de eigen allochtone gemeenschap - zoals blijkt uit een onderzoek van Universiteit Antwerpen (Yalçın et al., 2006) - leidt tot een particuliere problematiek. Enerzijds is iedereen vanzelfsprekend gerechtigd zijn bruid of bruidegom te halen in een regio naar keuze, inclusief de landen waar ouders of grootouders uit weggetrokken zijn. Anderzijds betekent deze wijze van familie Vorming voor een aantal groepen een continue vorm van replicatie van een aantal achterstandskennmerken (Heyse et al., 2007).

Niet iedereen die actief is op de Europese arbeidsmarkt beweegt zich in het formele circuit. Het aandeel van de informele arbeid door mensen die veelal geen wettelijke verblijfstitel hebben, is uit de aard van de problematiek moeilijk te schatten (LeVoy et al., 2004). De cijfers van het aantal personen zonder wettig verblijf dat op de Europese arbeidsmarkt actief is, hebben dan ook een

brede marge. De schattingen lopen uiteen van 5 tot 8 miljoen personen. Er bestaat een vraag voor deze vorm van tewerkstelling en de structuren en controles zijn in de Europese landen van die aard, dat vraag en aanbod elkaar kunnen vinden. Zodoende ontstaat de facto een duale samenleving met een formeel en een informeel circuit, met rechthebbenden en rechtelozen. Dit is niet echt wat onder een verzorgingsstaat begrepen kan worden en dit is ook vanuit menselijk oogpunt moeilijk te verdedigen. De aanwezigheid en tewerkstelling van mensen zonder papieren is een thema dat de interesse van verschillende departementen wegdraagt zoals binnenlandse zaken, maatschappelijke integratie (via de activiteiten van de OCMW's), werkgelegenheid (o.a. de arbeidsinspecties), volksgezondheid, ...

De regio van herkomst staat ook centraal in een aantal recente ontwikkelingen. Hierbij zijn verschillende bevoegdheidsdomeinen betrokken. Meer en meer wordt gekeken naar de mogelijke positie en negatieve impact van de *internationalisering van de arbeidsmarkt*. Enerzijds kan de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt in het Westen zo groot zijn dat de lokale arbeidsmarkt in het spel van vraag en aanbod voor de hooggeschoolde arbeiders geen partij is, en dat de landen van herkomst met lede ogen hun hooggeschoolde werknemers zien vertrekken naar de geïndustrialiseerde wereld (zie 'hersenvlucht', hoofdstuk 2). De gevolgen van migratie van zowel laag- als hooggeschoolde arbeiders uit het Zuiden heeft zeker een impact op de *kapitaalbewegingen* van Noord naar Zuid. Deze zijn de laatste jaren zo toegenomen dat allerhande internationale organisaties als de Wereldbank, Het Internationaal Arbeidsbureau (ILO) en de International Organisation for Migration (IOM), samen met enkele westerse overheden, administraties en NGO's zich over deze problematiek buigen. De migrantentransfers staan op dit ogenblik volop in de belangstelling en worden als instrument gezien voor een verdere ontwikkeling van het thuisland (zie 'remittances', hoofdstuk 2).

4.2 Andere beleidsdomeinen → migratie(beleid)

Net zoals de migrantentransfers een impact kunnen hebben op de regio's van herkomst, hebben ook beleidsdomeinen zoals ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse betrekkingen, het (Europese) landbouwbeleid en het internationale handelsbeleid een impact op het ontstaan of de richting van migratiebewegingen. Het *ontwikkelingsbeleid* heeft tot doel de levensomstandigheden in de landen van herkomst te verbeteren, wat enerzijds kan resulteren in minder migratie omdat de nood minder groot is, maar anderzijds eveneens tot meer migratie, omdat verbeterde levensomstandigheden de condities voor een internationale migratie scheppen. Internationale migratie is een kostelijke aangelegenheid, zeker indien er door de gesloten grenzen in de landen van bestemming, beroep moet gedaan worden op smokkelaars. Een groter inkomen betekent dan meer mogelijkheden om te migreren (zie 'migratiebult', hoofdstuk 2). Het beleidsdomein van de *buitenlandse betrekkingen* kan een impact hebben door de aard van de relatie met de regimes in de landen van herkomst, en door beslissingen zoals wapenleveringen. Het *handelsbeleid* heeft een impact door de toegang tot de wereldmarkt en de mogelijkheid tot economische ontwikkeling van de landen van herkomst. Bij het afsluiten van de UNCTAD conferentie, die de creatie van de Wereldhandelsorganisatie vooraf ging, werd al de opmerking gemaakt dat er ook oog moest zijn voor de impact van het handelsgebeuren op migratiestromen. Het effect van het gesubsidieerde Europese *landbouwbeleid* is gelijkaardig. Door de export van bijvoorbeeld goedkoop gevoelge naar onder meer Afrika kunnen de lokale producenten vaak niet competitief meer produceren, worden zij uit de markt geprijsd en zijn zij genoopt uit te kijken naar andere mogelijkheden.

4.3 Omgaan met samenhang

De complexiteit en de verwevenheid van een veelheid van bevoegdheidsdomeinen is moeilijk naar een concreet beleid te vertalen. Het is wel mogelijk om stapsgewijs problemen aan te pakken. Een

voorbeeld daarvan is de aanwerving van medisch personeel uit het Zuiden. Op de Europese arbeidsmarkt bestaat een uitgesproken vraag naar medisch geschoold personeel en die vraag staat tegenover een beperkt aanbod vanuit het Zuiden en een nog grotere nood ter plekke. In een aantal internationale en supranationale fora is dit thema aan bod gekomen. In oktober 2007 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn ter vergemakkelijking van de toelating van hooggekwalificeerde migranten in de Europese Unie. In dit voorstel staat de clausule: *‘Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de lidstaten zich te onthouden van actieve werving van werknemers in sectoren in ontwikkelingslanden die te kampen hebben met een tekort aan arbeidskrachten. Met name in de gezondheidszorg zijn een ethisch wervingsbeleid en ethische wervingsbeginselen voor werkgevers in de publieke en private sector nodig, (...)’* (COM (2007) 637). Een gedragscode met betrekking tot de werving van medisch personeel werd ondertussen door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) uitgewerkt. Op 20 mei 2010 heeft de algemene vergadering van de WHO in Genève een ethische code aanvaard die betrekking heeft op *‘de aanwerving van gezondheidswerkers uit het buitenland en de ermee gepaard gaande internationale consequenties voor de gezondheid van de bevolking’*. De *‘WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel’* werd in tien artikelen opgedeeld die zowel de migratiezendende als de migratieontvangende landen adviseren hoe de werving van medisch personeel aan te pakken, zodat de negatieve impact voor de lage inkomenslanden, die er zelfs mee worstelen om een basisgezondheidszorg georganiseerd te krijgen, zo veel mogelijk geminimaliseerd wordt. De code is echter niet dwingend en slechts adviserend. Deze verdienstelijke stappen tonen in welke mate migratiebeleid slechts een ‘beïnvloedend beleid’ is van fenomenen die vaak en vooral door heel andere beleidsdomeinen worden bepaald. Het is de tegenstelling tussen de nationale gezondheidsdoelstellingen in het Noorden en de ontwikkelingsdoelstellingen in het Zuiden die mede aanleiding hebben gegeven tot de ontwikkeling van de gedragscode.

Migratie is niet alleen een gegeven uit het recente, en ook het minder recente verleden, waar we nu nog de gevolgen van ondervinden, maar het is ook een realiteit die ons vandaag en in de toekomst onverminderd zal blijven uitdagen. Om hierop te anticiperen is er nood aan een geïntegreerd migratiebeleid. Geïntegreerd omdat het een complexe thematiek betreft die consequenties heeft op meerdere maatschappelijke gebieden. Asiel en migratie staan niet los van elkaar en integratie is een logisch gevolg van immigratie. De migratieproblematiek is verder verbonden met de arbeidsmarktproblematiek, met het onderwijs en (bijzondere) jeugdzorg, met de (kans)armoedeproblematiek en de thema’s maatschappelijke inclusie en exclusie. De migratieproblematiek is verbonden met de ontwikkelingsproblematiek, met het internationale beleid, het veiligheidsbeleid en het vredesbeleid, met het landbouwbeleid, met het handelsbeleid en met het ruimere economische beleid. Het thema migratie is een thema met bijzonder veel facetten die raken aan verschillende politieke bevoegdheden op verschillende bevoegdheidsniveaus. Dit geïntegreerd migratiebeleid is dan ook bij voorkeur proactief en zou moeten vertrekken van de vaststelling dat migratie een gegeven is, een realiteit waar de westerse samenlevingen niet omheen kunnen. Momenteel wordt het debat nog gedeeltelijk verlamd met argument zoals dat we gewoonweg geen nieuwe migranten nodig hebben - er is nog zoveel werkloosheid -, dat er nog steeds problemen zijn met de integratie van de reeds aanwezige vreemdelingen en bovenal dat we niet het OCMW van de wereld kunnen spelen, dat we dit niet kunnen betalen. In het midden gelaten of deze beweringen kloppen, is het in deze belangrijk op te merken dat een dergelijke argumentatie voorbij gaat aan de realiteit. De discussie in verband met het migratiebeleid gaat niet alleen over wat we willen, maar over wat we kunnen doen genomen de maatschappelijke evolutie.

**- DEEL 2 METHODIEK VOOR EEN
MULTIDIMENSIONALE ANALYSE VAN
BELEIDSMAATREGELEN OP HET GEBIED VAN
MIGRATIE -**

5 | Voorstelling analysekader

5.1 Over IT'ers, biolandbouw, loodgieters en strips

Halverwege de jaren '60 voerde de Verenigde Staten verregaande wijzigingen in haar migratiebeleid door. Een beleid gebaseerd op nationaliteitsquota werd ingeruild voor een beleid dat professionele achtergrond, opleiding, familiebanden, en vluchtelingenstatus van migranten in rekening nam. Deze beleidsherziening bleek het startschot voor een groeiende migratiestroom van hooggeschoolde Indiërs naar de Verenigde Staten (VS). Naarmate de grote vraag naar geschoolde ingenieurs, artsen en wetenschappers steeds meer Indiërs overtuigde om te emigreren, groeide de bezorgdheid dat India haar opgeleide werkkrachten liet weggapen door de VS, een fenomeen omschreven als hersenvlucht (cf. *brain drain*). De vraag stelde zich dan ook of het Amerikaanse migratiebeleid op deze manier de ontwikkelingskansen in India niet ondermijnde. De laatste jaren groeit echter het bewijs voor een omgekeerde hersenvlucht: steeds meer Indische migranten, bijvoorbeeld werkzaam in de IT-sector, keren van de VS terug naar India, met een rijke bagage aan expertise en competenties (Chacko, 2007). Anders gesteld: Een beleid dat in eerste instantie veel kansen bood voor Indische professionals en goed was voor de Amerikaanse economie, leek op middellange termijn een hypothec te leggen op het ontwikkelingspotentieel in India zelf, maar blijkt nu op lange termijn mogelijks toch een 'hersenvinst' voor India op te leveren.

Begin 2014 startte de Australische overheid met het gebruik van een strip om potentiële migranten in Afghanistan te sensibiliseren over de risico's van migratie naar Australië. De strip brengt het verhaal van een jonge Afghaan die na een gevaarlijke reis gedesillusioneerd in één van de detentiecentra op een eiland buiten Australië belandt (Australian Government, 2014). Naast vragen over de effectiviteit van deze aanpak, riep de strip heel wat discussie op, ook buiten Australië (Gallasz & Reuzens, 2014). Zal de strip erin slagen om economische migranten te behoeden voor een gevaarlijke reis en een onverwachte opsluiting in een *offshore* detentiekamp, of ontmoedigt het vluchtelingen om veiligheid op te zoeken en gebruik te maken van hun recht op asiel? Wie is het echte doelpubliek van deze strip: kandidaat-migrant of het Australische electoraat? Want achter de expliciete doelstelling om migranten weg te houden, huist misschien de impliciete doelstelling om de kiezer gerust te stellen dat 'het migratieprobleem' wel degelijk wordt aangepakt. Een erg restrictief of 'harde' discours m.b.t. migratie dient namelijk vaak om de bezorgdheid bij de achterban van beleidsmakers weg te nemen (Stephen Castles & Miller, 2009; Czaika & de Haas, 2011).

'Het Belgische migratiebeleid faalt.' Het is een conclusie die menig commentator en politicus zo nu en dan in de kranten laat optekenen. In de herfst van 2013 bijvoorbeeld nog, naar aanleiding van de gedwongen terugkeer van Navid Sharifi naar Afghanistan, ondanks een Vlaams lief en een baan als loodgieter (Vanheule, 2013). Of in de winters van 2009 tot 2012, toen asielzoekers door de opvangcrisis in de vrieskou belandden ('Te veel asielzoekers', 2009). Zijn er handvaten om dit soort situaties evenwichtig te beoordelen? Enerzijds faalde de overheid in haar plicht om adequate opvang voor asielzoekers te verzekeren en stuurde ze een goed geïntegreerde knelpuntberoeper het land uit. Anderzijds deed de uitgebreide persaandacht voor asielzoekers in de kou gratis wat de overheid door middel van informatiecampagnes in verschillende herkomstlanden ook probeert: kandidaat-migrant waarschuwen voor de risico's van migratie. Met de zaak van Navid kon ze dan weer luid en duidelijk bevestigen dat iedereen gelijk is voor de wet. 'Het migratiebeleid faalt, maar

niet voor iedereen’, nuanceerde migratiedeskundige Johan Wets (‘Johan Wets ondergraaft de eenzijdige consensus van ‘falend asielbeleid’’, 2010), verwijzend naar wat bovenstaande voorbeelden duidelijk maken: het fenomeen migratie kan je op heel verschillende manieren benaderen, en betreft heel uiteenlopende actoren. Wat de rechtszekerheid dient, is een persoonlijke tragedie voor Navid en een spijtig verlies voor diens werkgever. Een opvangcrisis schond de mensenrechten van talloze asielzoekers, maar corrigeerde misschien wel het beeld van België als land waar asielzoekers op hotel kunnen en, wie weet, behoeftte onze openbare diensten en sociale zekerheid voor een te grote instroom van asielzoekers.

Een belangrijk principe van het Europese migratiebeleid, is het vrij personenverkeer: Europese burgers hebben het recht om in andere EU-lidstaten te gaan wonen en werken. Lodewijk Asscher, de Nederlandse minister van Sociale Zaken, klaagde in de zomer van 2013 aan dat armere laag-opgeleide werknemers in rijkere EU-lidstaten hier de dupe van dreigen te worden (Asscher & Goodhart, 2013). Namelijk, met de toetreding van meer Midden- en Oost-Europese landen, waar het inkomen per hoofd van de bevolking lager ligt dan in rijkere EU-lidstaten, nam de intra-Europese arbeidsmigratie sterk toe. Volgens Asscher heeft dat een ontregelend effect gehad op een deel van de armere en minder hoogopgeleide burgers in de rijkere EU-landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Die moeten nu concurreren met mensen die veel lagere lonen gewend zijn. Bijvoorbeeld in de sectoren als de voedselindustrie en de tuin- en landbouw blijkt een groeiend aandeel van de werkkrachten uit Midden- en Oost-Europese landen te komen. Voor een groot deel is dit te wijten aan uitbuiting van deze goedkopere werkkrachten, die vaak geen minimumloon worden uitbetaald, te veel uren moeten werken, en te veel betalen voor belabberde onderkomens. Op die manier bekomen de malafide werkgevers en uitzendbureaus een concurrentievoordeel ten opzichte van wie zich wel aan de regels houdt, met een neerwaartse spiraal op vlak van arbeidsomstandigheden als mogelijk gevolg. Dit voorbeeld toont heel duidelijk aan dat migratiebeleid een impact kan hebben op andere beleidsdomeinen. In dit geval zijn er duidelijke verbanden met het garanderen van goede arbeidsomstandigheden en veiligheid (arbeidsbeleid), maar ook met de inspectie van woonomstandigheden (binnenlandse zaken), en met de vervolging van overtreders en het begeleiden van slachtoffers (justitie, sociale zaken).

Het omgekeerde is eveneens waar: heel wat beleidsdomeinen hebben, rechtstreeks en onrechtstreeks, een impact op migratie en migratiebeleid. De opkomst van de biologische landbouw drijft misschien mee de vraag naar goedkopere arbeidskrachten, en mogelijks de uitbuiting ervan. Dat fenomeen werd alleszins in de VS vastgesteld (DeGregori, 2004; Walshe, 2013): arbeidsintensiever en met een lagere gemiddelde opbrengst, voelt de biologische landbouwsector sterker de druk om kosten (inclusief personeelskosten) te drukken. De groeiende vraag naar ‘bio’ leidt zo tot het inzetten van zo goedkoop mogelijke werkkrachten. Of, hoe meer bio ook meer migranten en meer uitbuiting kan betekenen.

Het zijn anekdotes, maar ze illustreren duidelijk dat een analyse van migratiedynamieken of van migratiebeleid vanuit heel verschillende perspectieven kan gebeuren. Welke rol spelen de economie, de nationale veiligheid en de mensenrechten? Welke actor staat centraal: de internationale gemeenschap, de staten, de maatschappij, structuren van publieke dienstverlening, bedrijven, huishoudens, of het individu? Welke tijdschikhorizon te hanteren? Naast het gezichtspunt van het ontvangstland ook dat van het herkomstland innemen? Afhankelijk van welk perspectief men kiest, krijgt eenzelfde dynamiek of beleidsmaatregel een heel ander gezicht. Een eenzijdige kijk, levert een onvolledig beeld en riskeert te leiden tot een slecht geïnformeerde discussie. Daarom pleiten we voor een multidimensionale kijk op migratie en op migratiebeleid. Het hier voorgestelde analysekader reikt daarvoor enkele handvaten aan.

5.2 Analysekader voor een multidimensionale kijk

Wie over migratie(beleid) wil reflecteren, heeft dus best een heel stel brillen klaarliggen: Eén om te kijken naar de verschillende argumentaties en doelstellingen waarop een beleidsmaatregel gestoeld is. Eén om te kijken op welk niveau en voor welke actor het beleid effecten beoogt of heeft. Eén om zowel vanuit het standpunt van het ontvangstland als het herkomstland te kunnen kijken. Eén om uit te zoomen van korte termijn naar lange termijn. Eén om te speuren naar mogelijke samenhang met andere beleidsdomeinen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze verschillende brillen of perspectieven. Verderop worden ze één voor één uitgediept.

Tabel 5.1 Perspectieven op migratiebeleid

		ACTOR/ANALYSENIVEAU			PERSPECTIEF HERKOMSTLAND?	SAMENHANG met andere beleidsdomeinen?
		Macroniveau: <i>staten, internationale gemeenschap</i>	Mesoniveau: <i>maatschappij, sectoren, structuren</i>	Microniveau: <i>huishouden, bedrijf, individu</i>		
BENADERING	Securitaire benadering: <i>veiligheid</i>					
	Utilitaire benadering: <i>economie</i>		TIJDSDIMENSIE Korte of lange termijn?			
	Humanitaire benadering: <i>mensenrechten & juridische verplichtingen</i>					

5.2.1 Perspectief 1: benaderingen tot migratie

Welke benadering tot migratie onderbouwt een bepaalde beleidsmaatregel? Welke benadering tot migratie staat centraal in de logica achter de maatregel?

Naargelang de benadering (en het actorperspectief, zie verder punt 5.2.2), biedt het fenomeen migratie heel verschillende en niet zelden tegenstrijdige uitdagingen, problemen en opportuniteiten: een beschermingsmechanisme voor mensen die vervolgd worden en vrezende voor hun leven, poreuze landsgrenzen waar terroristen en criminele netwerken misbruik van kunnen maken, een bron van culturele diversiteit en innovatie, de aanvoer van flexibele en goedkope arbeidskrachten, de instroom van laaggeschoolde migranten die banen komen innemen.

Beleidsmakers kunnen in meer of mindere mate oog hebben voor die verschillende benaderingen. In wat volgt stellen we drie benaderingen tot migratie voor: (1) een veiligheidsbenadering (of securitaire benadering), (2) een economische benadering (of utilitaire benadering) en (3) een mensenrechtenbenadering (of humanitaire benadering). Ons inziens zijn dit tot op heden de drie meest gebruikte en meest invloedrijke benaderingen in de argumentatie van migratiebeleid. Hoewel ze erg veelomvattend zijn, kunnen nog andere benaderingen onderscheiden worden en kan men verdedigen dat ook andere benaderingen wenselijk zouden zijn. Maar vertrekkend vanuit de huidige stand van zaken, geeft dit trio het meeste houvast om samen te vatten welke benadering beleidsmakers in hun migratiebeleid hanteren.

**Behoud van nationale veiligheid, culturele identiteit en
internationale stabiliteit staan centraal**

Veiligheid is een erg breed begrip zonder eenduidige definitie, en heel verschillende interpretaties en invullingen van 'veiligheid' beïnvloeden het migratiebeleid. Een interessant onderscheid is dat tussen bedreigingen van binnen uit (actoren binnen de samenleving) versus bedreigingen van buiten uit (de natuur, technologie, andere landen). Op basis daarvan kan men o.m. een onderscheid maken tussen veiligheid die afhangt van de handelingen en de relaties tussen actoren binnen de samenleving enerzijds, en veiligheid die afhangt van internationale actoren en relaties anderzijds. Het eerste kan o.m. betrekking hebben op wat doorgaans als 'sociale veiligheid' benoemd wordt en verwijst naar bedreigingen als gevolg van menselijk handelen - zoals criminaliteit, overlast, verloedering - door burgers, bedrijven en/of de overheid, vaak in de openbare ruimte. Het laatste heeft o.m. betrekking op het bewaren of bewerkstelligen van vrede en op het beschermen van het grondgebied tegen externe bedreigingen. Dit wordt soms als 'militaire veiligheid' beschreven (Resodihardjo & Kors-Walraven, 2011).¹ Naast deze en andere aspecten van veiligheid, onderscheid men ook 'objectieve' van 'subjectieve' veiligheid. Het eerste verwijst naar de feitelijke aan- of afwezigheid van bedreigingen, terwijl het tweede refereert naar de beleving of perceptie van bedreigingen. Onderzoek wijst uit dat het verband tussen beide niet groot is: de beleving van veiligheid blijkt veel sterker bepaald te worden door o.m. de perceptie van de eigen kwetsbaarheid en de berichtgeving in de media dan door werkelijke bedreiging (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014).

Deze en andere verschillende aspecten van veiligheid spelen doorheen de geschiedenis een belangrijke rol in het beleid en debat rond migratie. De historische fundamenteën van het huidige wereldsysteem met natiestaten,² zijn nationale soevereiniteit, staatsveiligheid en controle over het grondgebied (Stephen Castles & Miller, 2009, p. 3-4; Vietti & Scribner, 2013, p. 18-19). Migratie van het ene naar het andere land is dan ook een fenomeen dat voornamelijk gecontroleerd wordt door staten, die bepalen wie wel en wie niet binnen mag. Maar migratiestromen, en vooral irreguliere migratiestromen, blijken erg resistent voor overheidscontrole en stellen het vermogen van de overheid om de controle over het grondgebied te garanderen in vraag. Op die manier kan migratie geïnterpreteerd worden als een uitdaging van het staatsgezag. Daarnaast wordt gesteld dat migratie verschillende risico's op nationaal vlak kan inhouden, bijvoorbeeld

1 Daarnaast wordt veiligheid ook gelinkt aan bedreigingen vanuit de natuur, de technologie of door de mens gecreëerde constructies. Deze 'fysieke veiligheid' wordt bijvoorbeeld bewaakt door dijken of het afdwingen van verkeersregels en bouwcodes. Nog andere aangehaalde componenten van veiligheid zijn 'economische veiligheid' gelinkt aan economische onafhankelijkheid en interdependentie; 'politieke veiligheid' gericht op het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van criminaliteit en overlast; 'civiele veiligheid' gewaarborgd door rampenbestrijding, brandweer en medische ondersteuning (Resodihardjo & Kors-Walraven, 2011).

2 Het Westfaalse systeem kreeg vorm met de Vrede van Westfalen (1648). Daarbij kwamen het primaat van de staatssoevereiniteit, het principe van niet-interferentie in nationale aangelegenheden en de territoriale conceptualisatie van veiligheid centraal te staan. Binnen dit systeem zijn natiestaten de centrale actoren die betrachten de nationale veiligheid en integriteit te beschermen en zich te verdedigen tegen de inmenging van externe individuen of staatsmachten (Vietti & Scribner, 2013, p. 17).

wanneer het als kanaal gebruikt wordt door criminele netwerken of terroristen, wanneer de instroom van migranten op verzet stuit bij de lokale bevolking en onrust veroorzaakt (Stephen Castles & Miller, 2009; Weiner, 1996) of wanneer een grote instroom van migranten de sociale cohesie van de maatschappij ondermijnt (Collier, 2013).

Migranten en vluchtelingen kunnen ook als een potentiële bedreiging voor de internationale relaties van een staat gezien worden. Het erkennen van vluchtelingen bijvoorbeeld, kan de diplomatieke relaties tussen ontvangstland en herkomstland onder druk zetten (Weiner, 1996).

De laatste jaren maakt het concept van ‘menselijke veiligheid’ (cf. *human security*) opgang. Daarin wordt veiligheid benaderd vanuit de grensoverschrijdende interdependentie en het belang om de individuele rechten van mensen te beschermen. Echter, het paradigma dat ‘nationale veiligheid’ centraal plaatst, is al sinds eeuwen dominant in de internationale relaties en in migratiebeleid.³

Argumenten en doelstellingen binnen deze benadering zijn o.m.:

- nationale veiligheid beschermen;
- internationale en regionale stabiliteit beschermen;
- strijd tegen terrorisme;
- strijd tegen (internationale) criminele netwerken;
- nationale soevereiniteit vrijwaren;
- rechtszekerheid afdwingen;
- publieke orde bewaren;
- nationalisme tegen gaan;
- internationaal aanzien/internationaal profiel versterken;
- sociale veiligheid bewaken.

Een voorbeeld van een beleidsmaatregel waarvan de argumentatie vooral een veiligheidsbenadering hanteert, is het opvangen van asielzoekers in gesloten detentiecentra of in verwerkingscentra buiten de grenzen van hun land van bestemming. Daarmee wordt de controle van de staat over de grenzen en over wie het grondgebied betreedt, herbevestigd.

Economische benadering of utilitaire benadering

Het beschermen en promoten van de economische belangen, het maximaliseren van het socio-economisch nut staan centraal

In de studie van het fenomeen migratie zijn de economische theorieën het sterkst ontwikkeld. Een centraal uitgangspunt daarin stelt dat internationale migratie in essentie een mechanisme is om arbeid te herverdelen. Daarbij worden echter de psychologische, sociale, en politieke motivaties van migranten vaak onderbelicht. De kijk op migranten wordt gereduceerd tot ‘arbeiders die internationaal bewegen’

³ Migratiebeleid neemt wel degelijk bepaalde aspecten van het concept ‘menselijke veiligheid’ in rekening, maar in dit kader plaatsen we deze onder de mensenrechtenbenadering of humanitaire benadering, o.m. omdat de achterliggende motivatie bij beleidsmakers meer op mensenrechten en juridische verplichten gestoeld is dan op een verbreding van de conceptualisatie van ‘veiligheid’.

(Messina & Lahav, 2006, p. 31).

De sterke economische traditie in migratiestudie kleurt het algemeen begrip van het fenomeen migratie, en dit vertaalt zich logischerwijze ook in het migratiebeleid. Een terugblik op vijftig jaar Belgisch migratiebeleid illustreert dit. Het ‘immigratiebeleid’ stond lange tijd gelijk aan het regelen van arbeidsmigratie en het patroon ervan werd aangestuurd door de noden van de arbeidsmarkt: de deur ging open wanneer de nood aan arbeidskrachten hoog was, en weer toe in tijden van recessie wanneer men het nodig vond de arbeidsmarkt te beschermen, zoals in de jaren ‘30 en sinds de jaren ‘70 (Vanduyndael, Wets, Noppe & Doyen, 2013, p. 11). Sinds de migratiestop is het economische karakter van het migratiebeleid misschien minder uitgesproken, maar nog steeds onontkenbaar: het socio-economisch nut van migratiestromen maximaliseren en de kost minimaliseren blijft mee de polsslag van het migratiebeleid bepalen.

Argumenten en doelstellingen binnen deze benadering zijn o.m.:

- noden van de arbeidsmarkt tegemoet komen;
- binnenlandse demografische trends beïnvloeden;
- innovatie stimuleren;
- kennis en expertise binnen halen;
- economie aanzwengelen;
- ontwikkeling in landen van oorsprong stimuleren;
- publieke dienstverlening ontlasten;
- volksgezondheid bewaken;
- draagkracht nationale solidariteitsystemen bewaken;
- harmonisatie/vereenvoudiging van de regelgeving.

Een voorbeeld van een beleidsmaatregel waarvan de beleidsargumentatie vooral een economische benadering hanteert, is het selectief aantrekken van migranten met een bepaald opleidings- of professioneel profiel, zoals sinds 2009 gebeurt binnen Europese Unie (EU). Gezien de migratiestop, verliep migratie voornamelijk via kanalen zoals gezinshereniging en asiel. Studies toonden aan dat bijgevolg een groeiend aandeel van de migranten niet beschikbaar was voor de arbeidsmarkt. Dit terwijl de economische perspectieven van de EU sterk bepaald worden door de activatiegraad, het opvangen van de vergrijzing en het ophalen van het tekort aan hoogopgeleide arbeid (Constant & Zimmerman, 2005). Daarom besliste de EU een vereenvoudigd en sneller migratiekanaal aan te bieden voor hoogopgeleide derdelanders, door middel van een Europese Blauwe Kaart (Council of the European Union, 2009).

Mensenrechtenbenadering of humanitaire benadering

Het garanderen van de mensenrechten en opnemen van humanitaire of morele plichten, al dan niet gecodificeerd in internationale juridische verplichtingen, staat centraal

De benadering tot migratie kan ook gestoeld zijn op bepaalde ethische/morele normen en waarden, die meestal maar niet

altijd gecodificeerd zijn in internationale juridische verplichtingen. De mensenrechten spelen daarbij een centrale rol. Basisprincipes onderliggend aan de mensenrechten zijn ‘universaliteit’, zijnde dat mensenrechten gelden voor iedereen en overal (dus ook voor migranten); ‘ondeelbaarheid’, zijnde dat elk recht evenwaardig en gelijk is en dat de rechten onderling afhankelijk zijn van elkaar; en ‘onvervreemdbaarheid’, zijnde dat mensenrechten niet kunnen worden ontzegd of dat men er geen afstand van kan doen. Anders gesteld: mensenrechten worden ontleend aan een ‘gedeelde menselijkheid’ en de ‘inherente waardigheid eigen aan elk persoon’, in plaats van uit het burgerschap van een bepaald land.

Met die principes indachtig, ligt er een stevige juridische en normatieve basis voor een mensenrechtenbenadering van internationale migratie (Ruhs, 2012, p. 1278-1279). Die basis bestaat uit verschillende internationale mensenrechtenverdragen, zoals o.m. de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bijkomend zijn er bijkomende juridische instrumenten die specifiek betrekking hebben op migranten, zoals het Internationaal Verdrag ter Bescherming van alle Arbeidsmigrant(en) en van hun Gezinsleden (het Arbeidsmigrant(en)verdrag) en Conventie nr. 143 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in verband met Arbeidsmigrant(en) (Bijkomende Bepalingen) van 1975 (Ruhs, 2012; Weissenbrodt & Meili, 2009). Daarnaast zijn er ook nog specifieke verplichtingen m.b.t. vluchtelingen, vastgelegd o.m. in de Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (Conventie van Genève).

Echter, niet alle rechten en verklaringen hebben hetzelfde gewicht. Het internationaal recht onderscheidt drie categorieën van rechten. Ten eerste zijn er absolute rechten, die onder geen enkel beding beperkt of verminderd kunnen worden. Het verbod op foltering is zo een absoluut recht. Ten tweede zijn er gelimiteerde rechten, die onder nauwgezet beschreven omstandigheden wel beperkt of verminderd kunnen worden. Bijvoorbeeld, het recht op vrijheid kan door de staat beperkt worden onder bepaalde omstandigheden, zoals bij het plegen van een misdaad. Ten derde zijn er gekwalificeerde rechten, die onder meer algemeen beschreven omstandigheden en ter bescherming van de rechten en belangen van anderen of van de samenleving beperkt kunnen worden. Het recht op privacy, het recht op vrije meningsuiting of het recht op familieleven vallen hieronder, aangezien ze beperkt kunnen worden in functie van het algemeen belang of om de rechten van anderen te beschermen.

Afhankelijk van de erkenning die verklaringen of conventies bij staten genieten, verschilt ook hun gewicht. Zo is het Internationaal Verdrag ter Bescherming van alle Arbeidsmigrant(en) en van hun Gezinsleden veruit het minst geratificeerde mensenrechtenverdrag. De voornaamste bestemmingslanden, inclusief België ondertekenden het niet. Het

zelfde geldt voor de IAO Conventie 143. Dergelijke internationale verdragen zijn daarom erg belangrijk als maatstaf om nationaal beleid tegen af te wegen, maar bieden niet noodzakelijk grond om de erin vermelde rechten af te dwingen.

Kortom, ondanks het bestaan van universele mensenrechten, hebben staten heel wat bewegingsvrijheid, bij het beslissen of ze bepaalde verklaringen of verdragen ratificeren, bij het interpreteren van de rechten en het gebruik maken van de mogelijkheden om deze te beperken, en bij het al dan niet naleven van de verplichtingen die ze aangegaan zijn. In theorie kunnen staten ook ambitieuzere keuzes maken dan het juridisch kader hen oplegt. Dit alles maakt dat men kan stellen dat een beleid in meer of mindere mate een rechtenbenadering neemt.

Argumenten en doelstellingen binnen deze benadering zijn o.m.:

- juridische verplichtingen nakomen;
- (internationaal) imagobescherming;
- uitdragen normen en waarden;
- discriminatie bestrijden;
- rechten van burgers beschermen;
- internationale standaard zetten.

Een voorbeeld van een beleidsmaatregel waarvan de beleidsargumentatie vooral een mensenrechtenbenadering hanteert, is de invoering van een bijkomend beschermingsstatuut in de EU sinds 2006. Hierdoor worden naast vluchtelingen die, in lijn met de definitie van de Conventie van Genève, vervolgd worden omwille van hun ras, godsdienst of nationaliteit ..., ook mensen op de vlucht voor (burger)oorlogen en mensenrechtenschendingen beschermd.

Zoals boven al aangehaald, argumenteren we met bovenstaande bespreking niet dat de veiligheids-, economische en mensenrechtenbenadering de enige drie of de enige wenselijke benaderingen tot het migratiebeleid voorstellen. Migratiestudies en -beleid zouden bijvoorbeeld ook een ecologische benadering kunnen hanteren, waarbij milieufactoren een centrale rol spelen in het verklaren van migratiedynamieken en in het onderbouwen van migratiebeleid. Een ideologische benadering is ook een mogelijkheid, waarbij de nadruk zou liggen op puur ideologische/filosofische standpunten bij het uitstippelen van migratiebeleid. Nog een mogelijke benadering is de culturele benadering, waarbij migratiedynamieken en migratiebeleid begrepen kunnen worden vanuit de wisselwerking tussen culturen. Ongetwijfeld zijn er nog andere mogelijkheden. We stellen echter vast dat deze drie samen in staat zijn de hoofdmoot van de doelstellingen en argumentaties onderliggend aan hedendaags migratiebeleid te kaderen, inclusief de ideologische, culturele of ecologische argumentaties.

5.2.2 Perspectief 2: centrale actor

Op welk analyiseniveau of actor legt de beleidsmaatregel de nadruk? Hoe verhoudt het beleid zich tot de belangen van en gevolgen voor de andere niveaus en andere actoren?

Het hanteren van verschillende analyiseniveaus (macro, meso, micro) vertrekt vanuit de erkenning dat eenzelfde (beleids)realiteit heel verschillende gezichten heeft naargelang de actor en het analyse-

niveau dat men centraal stelt. Het is een essentieel aspect van sociale wetenschappen in het algemeen, en kent ook een lange traditie in de studie van migratie: de verschillende stromingen en theoretische modellen focussen afwisselend op migratie als een individuele beslissing, op migratie als een proces op niveau van het huishouden, en op migratie als een fenomeen dat voortkomt en bepaald wordt door lokale, nationale en internationale factoren en krachten⁴ (Messina & Lahav, 2006, p. 35).

Daarnaast staat de onderzoeks- en beleidspraktijk ook bol van voorbeelden die illustreren dat in migratie heel uiteenlopende actoren een rol spelen. In dit kader leggen we de nadruk op: (1) internationale organisaties, nationale staten en bevolkingen op het macroniveau; (2) economische sectoren, belangengroepen en structuren van openbare dienstverlening (bv. OCMW's) op het mesoniveau; (3) huishoudens en individuen op het microniveau. Beleid kan de verschillende actoren in meer of mindere mate in rekening nemen. Dat wat de belangen van de ene actor dient, is niet noodzakelijk ook een winsituatie voor de andere actoren.

Net omdat er vaak winnaars en verliezers zijn, en keuzes in functie van het ene niveau niet zelden ten koste gaan van de belangen van actoren op andere niveaus, is het interessant om te onderzoeken in welke mate beleidsmaatregelen met betrekking tot migratie vorm krijgen door overwegingen over hun doelen en impact op de verschillende analyseniveaus.

5.2.3 Perspectief 3: tijd

Welke doelstellingen, gevolgen en relevantie heeft een beleidsmaatregel op langere termijn?

Zowel de algemene beleidstheorie als de geschiedenis van heel wat beleidsmaatregelen inzake migratie leren ons dat (een analyse van) het migratiebeleid ook een tijdscomponent heeft. Hoogerwerf en Herweijer (2008) beschrijven beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'. Die keuzes kunnen betrekking hebben op het bereiken van doeleinden, maar ook op het inzetten van middelen. Afhankelijk van hoe kort op elkaar middelen worden ingezet en doelstellingen bereikt moeten worden, ligt het 'tempo' van het beleid laag of hoog. Afhankelijk van de vraag hoe ver in de toekomst men bepaalde beleidsdoeleinden wil bereiken, kan men spreken van een beleid op korte, middellange en lange termijn. Beleid kan echter ook onvolledig zijn, in die zin dat de keuzes over tijdstippen en tijdsvolgorde ontbreken (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 187-188).

Tijd is dus een inherente, zij het soms afwezige, component van beleid. Daarnaast is tijd ook in de analyse van beleid cruciaal. Een terugblik naar de ontstaanscontext van een beleidsmaatregel kan veel leren over diens achterliggende argumentatie, effectiviteit en actuele relevantie. Een vooruitblik in de tijd is dan weer cruciaal om oog te hebben voor de relevantie en gevolgen van beleidsmaatregelen op langere termijn. Bovendien zit op beleid soms ook een vertraging (cf. *time-lag*) tussen de uitvoering en de effecten van het beleid. Het in rekening brengen van de tijdsdimensie is dan ook van belang voor een goed begrip van zowel migratiedynamieken als van migratiebeleid.

⁴ Meer bepaald: de neoklassieke economische benadering ziet migratie als een individuele beslissing op basis van een rationele kosten-batenanalyse ingegeven door inkomensverschillen; de '*new economics of migration*' kijken verder dan puur de verschillen in condities op de arbeidsmarkt en nemen ook andere sectoren en markten in rekening. Daarbij conceptualiseren ze migratie als een strategie van het huishouden om aan inkomensdiversificatie en kapitaalsopbouw te doen. '*Dual market theory*' en '*wereldsysteemtheorie*' zien migratie dan weer niet zozeer als het gevolg van bewuste beslissingen op het microniveau, maar als een fenomeen dat het gevolg is van trends op macroniveau, met name de moderne industriële economieën en de globalisering (Messina & Lahav, 2006, p. 35).

5.2.4 Perspectief 4: herkomstland en ontvangstland

Brengt het beleid het standpunt van zowel het ontvangstland als het herkomstland in rekening?

Migratiebeleid vertrekt overwegend vanuit het perspectief van de ontvangstlanden. Het zal zich typisch richten op het controleren of beïnvloeden van de grootte, de samenstelling, de kanalen en het tempo van de immigratie of instroom van migranten. In veel beperktere mate hebben landen ook een emigratiebeleid, gericht op het beïnvloeden van de uitstroom van burgers naar andere landen. Dit demonstreert een weinig verrassend gegeven, namelijk dat beleidsmakers inzake migratie vooral het eigen staatsbelang voor ogen hebben en niet het belang van de herkomstlanden van de migranten.

Geregeld leidt dit tot onverwachte, en niet zelden, ongewenste gevolgen voor de herkomstlanden. Een klassiek voorbeeld hiervan is dat van hersenvlucht, bijvoorbeeld in de gezondheidssector. Soms leidt dit ook tot ongewenste gevolgen voor de ontvangstlanden, zij het vaak onrechtstreeks, doordat de negatieve gevolgen voor de herkomstlanden bepaalde morele of ethische grenzen overschrijden, de doelstellingen binnen andere beleidsdomeinen ondergraven, of mondiale inspanningen rond bepaalde problematieken ondermijnen. Voortbordurend op bovenstaand voorbeeld: hersenvlucht in de gezondheidssector van ontwikkelingslanden stimuleren, is tegenstrijdig met doelen van ontwikkelingssamenwerking van heel wat landen, is nefast voor de strijd tegen HIV-AIDS en ondermijnt mogelijks de Millenniumdoelstellingen. Maar, zo weet de aandachtige lezer intussen, op microniveau biedt dit migratiekanaal heel wat individuen en huishoudens meer kansen, kansen waar ze eigenlijk echt recht op hebben. En wie weet, misschien kunnen op langere termijn de herkomstlanden toch nog de vruchten rapen van terugkerende gezondheidswerkers met een pak expertise en netwerken.

5.2.5 Perspectief 5: samenhang met andere beleidsdomeinen

Houdt het beleid rekening met de samenhang met andere beleidsdomeinen?

Zoals in de contextanalyse (zie hoofdstuk 2) al werd besproken, is het migratiebeleid verbonden met tal van beleidsdomeinen, en hoegenaamd niet alleen met dat van veiligheid, economie en mensenrechten. Het is dan ook een essentiële reflex om steeds te onderzoeken in welke mate een bepaalde dynamiek of beleidsmaatregel mee bepaald wordt door andere beleidsdomeinen, en tegelijk andere beleidsdomeinen mee beïnvloedt. Zoals in algemene systeemtheorie geldt: hoe minder van de beïnvloedende factoren in rekening worden gebracht, hoe kleiner het vermogen om de (beleids)dynamiek te voorspellen of te begrijpen.

5.2.6 Combinatieleer

De combinatie van boven besproken perspectieven biedt heel wat mogelijke invalshoeken voor een beleidsanalyse (zie ook tabel 5.1). Een bepaalde situatie of beleidsmaatregel kan geanalyseerd worden vanuit minstens drie verschillende benaderingen, elk van die analyses kan op drie verschillende analyseniveaus gebeuren, en elk van die analyses kan voor verschillende momenten in de tijd. Waarop men voor elk van die combinaties nog eens de vraag kan stellen wat diezelfde oefening oplevert vanuit het perspectief van het herkomstland in plaats van het ontvangstland. Om vervolgens af te sluiten met de vraag op welke manier een maatregel (voor een bepaald analyseniveau, binnen een bepaalde benadering en op een bepaald moment in de tijd) invloed kan hebben en beïnvloeden.

vloed kan worden door andere beleidsdomeinen. Met andere woorden, een dergelijke analyse heeft wat weg van een spelletje met de Rubik's kubus.

De verdienste van dit analysekader is dan ook niet dat het een makkelijke uitweg biedt voor het bestuderen van migratie of migratiebeleid. Integendeel, het allesomvattend toepassen van alle mogelijke combinaties van perspectieven bij het bestuderen van een aspect van migratie of migratiebeleid, is zelden een haalbare kaart. De verdienste van het analysekader is daarom in de eerste plaats dat het ons bewustmaakt van de verschillende mogelijke perspectieven, en bijgevolg van de lacunes en mogelijke bias die een gedeeltelijke analyse met zich meebrengt. Tegelijk biedt het handvaten om bepaalde uitspraken of veronderstellingen met betrekking tot migratie kritisch te onderzoeken. Het hoofddoel is daarom om een kritische reflex los te weken: de reflex om een eenzijdige kijk op migratie(beleid) te ontmaskeren en op zoek te gaan naar mogelijke andere invalshoeken.

5.3 Analysepad

Het boven beschreven analysekader biedt handvaten om op een multidimensionale manier naar migratiedynamieken en migratiebeleid te kijken. In dat opzicht kan het op verschillende manieren en voor verschillende doeleinden gebruikt worden. Het kan bijvoorbeeld dienen als een houvast voor een diepgaande analyse van een bepaald migratiedynamiek, maar eveneens als ruggensteun bij het maken van een eerste inschatting van de mogelijke impact van een beleidsmaatregel, of als een hulpmiddeltje om de standpunten van politici en partijen over migratie beter te doorgronden. In wat volgt hebben we één concrete toepassing van het analysekader verder uitgewerkt, namelijk als leidraad bij het analyseren van (een aspect van) het migratiebeleid. Hiervoor stellen we een stapsgewijs analysepad voor. Eerst lichten we de mogelijkheden en de beperkingen van dit analysepad toe, vervolgens bespreken we het voorgestelde traject stap voor stap.

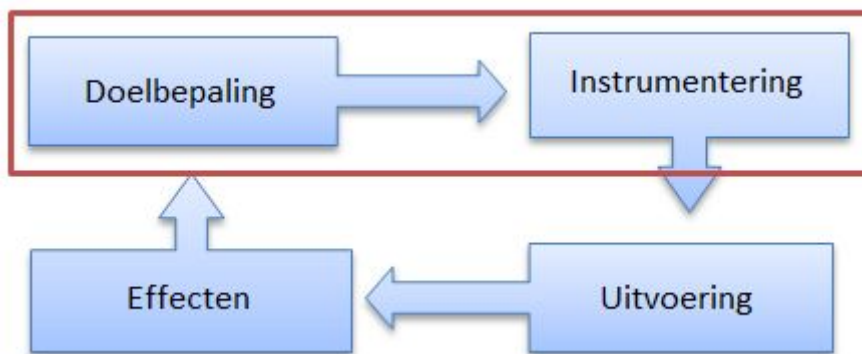
5.3.1 Mogelijkheden en beperkingen

In essentie zijn er twee belangrijke kernvragen waar een overheid mee geconfronteerd moet worden: 'Doen we de dingen goed?' en 'Doen we de goede dingen?'. Beide vraagstellingen zijn essentieel. In de huidige context met de strakke focus op efficiëntie, krijgt de tweede vraag minder aandacht dan de eerste, maar ze is des te relevanter. Het hier voorgestelde analysepad beantwoordt echter geen van beide. Elk van deze vragen vergt namelijk een uitgekiende analytische en methodologische aanpak, die perfect is afgestemd op het specifieke beleidsthema en op de kernvragen die men hierover wil beantwoorden (De Peuter et al., 2007, p. 22-23). Bij dergelijke evaluatievragen is het hier voorgestelde instrument dan ook onvoldoende. Het analysepad stippelt wel een traject uit voor de verzameling en analyse van informatie over de inhoud van een bepaald beleid. Met zijn focus op beleidsinhoud - en niet op beleidsimpact - bouwt het zo aan een stevig fundament voor het beantwoorden van de vraag: 'Doen we de goede dingen?'. Na deze beleidsanalyse kunnen de bekomen inzichten in een volgende stap namelijk gebruikt worden voor het kritisch testen en verbeteren van de beleidsinhoud.

Een andere manier om de mogelijkheden en beperkingen van het analysepad te verduidelijken, is aan de hand van de beleidscyclus. De 'beleidscyclus' is het proces dat resulteert in beleid. In de meest eenvoudige voorstelling (zie figuur 5.1) bestaat deze uit vier fasen: (1) de agendavorming en de doelbepaling; (2) de instrumentering van het beleid; (3) de uitvoering van het beleid; en (4) de effecten van het beleid. Het voorgestelde analysepad legt de nadruk op een bepaald onderdeel van de beleidscyclus, namelijk de doelbepaling en instrumentering (aangeduid in het rood in figuur 5.1). Wat houden deze fasen van de beleidscyclus in? Wanneer bepaalde maatschappelijke kwesties onder de politieke en maatschappelijke aandacht gebracht worden, kunnen ze op de politieke agenda

belanden. Omdat deze agenda doorgaans overvol is, vindt er een selectie en herformulering plaats. Dit is de agendavorming en probleemformulering. De probleemformulering, die aangeeft welke situatie als onwenselijk wordt beschouwd, gaat samen met de doelbepaling, die aangeeft welke situatie wel wenselijk zou zijn. Vervolgens volgt het ontwerpen en selecteren van bepaalde oplossingen, en het vertalen van deze oplossingen in instrumenten om de vooropgestelde doelen te bereiken. Het analysekader is op deze stappen van de beleidscyclus geënt. Wat grotendeels buiten de reikwijdte van het analysekader valt, zijn de analyse van de beleidsuitvoering en de effecten van het beleid. Toch biedt het kader hiervoor wel een achterpoortje. Bepaalde aspecten van de beleidsvoering en bepaalde beleidseffecten zijn namelijk aanleiding voor een nieuwe beleidscyclus, en spelen zo een rol in de probleemformulering en doelbepaling.

Figuur 5.1 De vereenvoudigde beleidscyclus



Bron Crabbé et al., 2006, p. 59

Het analysekader probeert dus volgende ketenredenering van de beleidsmaker te reconstrueren: wat is het probleem - waardoor wordt dit veroorzaakt - wat kan/moet het beleid doen (presteren) om deze oorzaken te verminderen of weg te nemen - op welke wijze moet het beleid worden uitgevoerd en welke middelen (input) zijn nodig om tot de gewenste beleidsprestaties te komen? De antwoorden op deze vragen vormen samen de beleidstheorie. Dit is de door de beleidsactoren veronderstelde relatie tussen beleidsprobleem, beleidsinzet en de te bereiken doelstellingen. Bij de reconstructie van de beleidstheorie⁵ is het opletten voor een fundamentele valkuil: doorgaans is de beleidstheorie niet of nauwelijks geëxpliciteerd of onvoldoende hard doordacht (Crabbé et al., 2006; De Peuter et al., 2007; Grimmus & Oostdijk, 2006; Hoogerwerf & Ierweijer, 2008). Het analysepad tracht daarom, naast de expliciete beleidstheorie, ook oog te hebben voor impliciete veronderstellingen en doelstellingen. Daarnaast biedt het analysepad ook stapstenen aan om vervolgens de gereconstrueerde beleidstheorie te analyseren en na te gaan met welke benaderingen, actoren, tijdsdimensies en beleidsdomeinen deze rekening houdt.

Hoe kan deze oefening passen in het ruimer opzet van een evaluatie van het beleid? Hiervoor baseerden we ons op Realistische Evaluatie, een methodologie voor beleidsevaluatie die de beleidstheorie eveneens centraal zet (zie ook hoofdstuk 6). Een Realistische Evaluatie start eveneens met de reconstructie van de beleidstheorie (Fase I), en erkent daarbij dat deze deels impliciet is en dat verschillende actoren wel eens zeer verschillende percepties van die beleidstheorie kunnen hebben. Bij de reconstructie van de beleidstheorie worden daarom naast de beleidsmakers ook andere actoren betrokken - zoals de uitvoerende instanties of de doelgroepen zelf. Zo krijgt men zicht op de formele/officialle beleidstheorie van de beleidsmakers zelf en tegelijk ook op de manier

⁵ De doelstellingen van een beleid en de beleidstheorie waarin ze ingebed zitten, zijn een belangrijke basis voor evaluaties. Evaluatie van beleid dient dan ook te beginnen met de reconstructie daarvan. Deze reconstructie is de basis voor het evaluatiekader dat het domein en de richting van de evaluatie bepaalt.

waarop andere actoren deze beleidstheorie interpreteren. Vervolgens wordt die beleidstheorie kritisch getest (Fase II). De beleidstheorie wordt geanalyseerd, en onderworpen aan kritische vragen (Fase IIa): Zijn de aannames van de beleidsmaker correct? Ondersteunen de praktijkervaringen van de uitvoerende actoren en van de doelgroepen, de beleidstheorie? Resulteert de maatregel inderdaad in de verwachte effecten? Zijn er daarnaast onverwachte neveneffecten? Is de beleidsmaker consequent en coherent, of ondermijnen andere beleidsmaatregelen de hele beleidstheorie? De antwoorden op die vragen kunnen uit veel verschillende hoeken komen (Fase IIb): empirische of kwalitatieve studies, bevragingen van betrokken actoren en experts, berichtgeving in de media, beleids-evaluaties, enzovoort. Aan het einde van de rit laat Realistische Evaluatie toe om een verbeterde - juistere en vollediger - beleidstheorie voor te stellen (Fase III). Het analysepad dat we hieronder uitstippelen, brengt de gebruiker tot halfweg: het zorgt voor handvaten om de beleidstheorie te reconstrueren en te analyseren, zodat aan het einde van het analysepad, duidelijk wordt welke vragen men moet stellen om de beleidstheorie kritisch te testen.

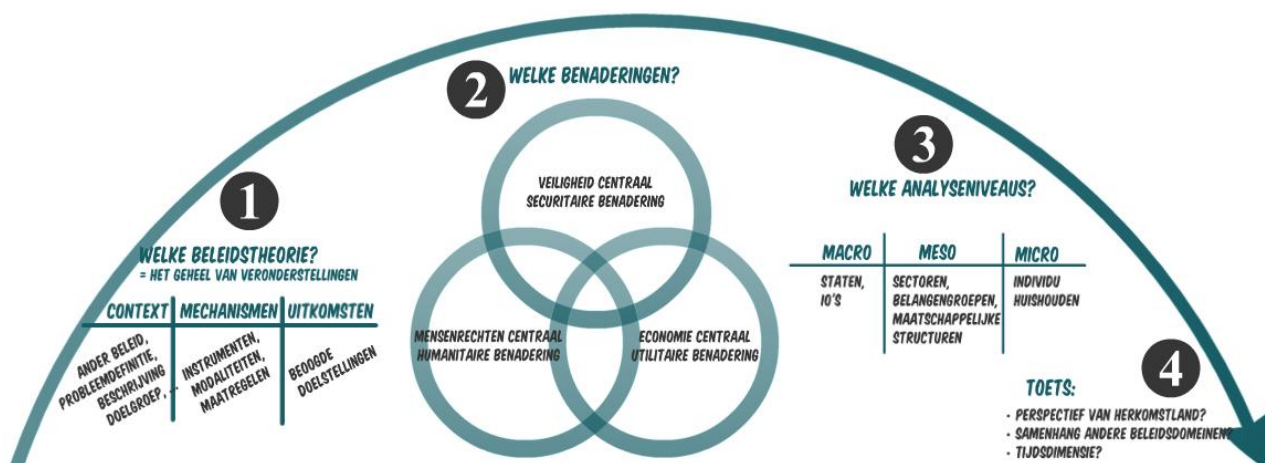
Samengevat: waarvoor wel en waarvoor niet?

- Het analysepad is een hulpmiddel bij de reconstructie en analyse van de beleidstheorie achter een beleidsmaatregel inzake migratie.
- De gebruiker van dit analysepad focust in eerste instantie niet op de beleidsimpact maar op de beleidsinhoud.
- In een eerste stap tracht het pad de beleidstheorie te reconstrueren: Vanuit welke probleemformulering, doelstellingen en instrumenten vertrekt de beleidsmaker? In een tweede stap volgt een analyse van deze beleidstheorie: Op welke veronderstellingen en belangenafwegingen is de beleidstheorie gestoeld? Neemt het de complexe context, de verschillende actoren en de tijd in rekening?
- Het analysekader- en pad zijn geen instrumenten voor een evaluatie van het migratiebeleid, maar kunnen ingezet worden in de eerste fase van een evaluatie. Ze maken duidelijk aan de hand van welke kritische vragen men de beleidstheorie kan testen.

5.3.2 Stappenplan

Nu duidelijk is waarvoor het analysepad wel en niet ingezet kan worden, volgt de bespreking van het 'hoe'. Figuur 5.2 geeft een visuele weergave van het voorgestelde pad voor de analyse, opgedeeld in vier stappen: (1) de reconstructie van de beleidstheorie; (2) de analyse van onderliggende benaderingen; (3) de analyse van in rekening gebrachte analyseniveaus en actoren; en (4) de toets of ook de tijdsdimensie, het perspectief van het herkomstland en de samenhang met andere beleidsdomeinen aan bod kwamen.

Figuur 5.2 Analysepad voor reconstructie en analyse van beleidstheorie achter beleidsmaatregelen rond migratie



Een hieronder uitgewerkt stappenplan verduidelijkt vervolgens elke stap en illustreert deze aan de hand van een hypothetische analyse van het beleid rond ‘gezinshereniging’.⁶

	<p>Vorbereiding van de datacollectie</p> <p>Het beleidsdomein dat het onderwerp vormt van de analyse duidelijk afbakenen, de relevante beleidsdocumenten in kaart brengen, de relevante beleidsactoren, stakeholders en experts identificeren, de relevante berichtgeving in de media verzamelen.</p>
--	--

Een goede kaart en analyse van het beleid, staat of valt met een goede datacollectie. Daar hoort ook een duidelijke afbakening van het onderwerp van de analyse bij. Die afbakening kan gebeuren aan de hand van volgende vragen:

1. Welk beleidsthema wordt de centrale focus?

Binnen het beleidsdomein ‘migratie’ zijn er verschillende deeldomeinen te onderscheiden. Een opdeling aan de hand van toegangskanalen is één mogelijkheid. Onderscheiden toegangskanalen zijn: arbeidsmigratie, asiel, gezinshereniging, clandestiene migratie, en non-migratie (bv. studenten, toeristen). Een andere optie is om een bepaald thema als verdeelsleutel te gebruiken. In dat geval zijn toegang, opvang, verblijf en terugkeer een mogelijke opdeling. Ook binnen deze componenten kan nog een afbakening gebeuren. Zo kan bijvoorbeeld een analyse van het beleid arbeidsmigratie zich verder toespitsen op EU-burgers of op derdelanders; een analyse van het terugkeerbeleid op de uitzettingsprocedure of op de opvolgingsprogramma’s na terugkeer; een analyse van het opvangbeleid op niet-begeleide minderjarige asielzoekers, enzovoort. Een strikte afbakening zal zich vertalen in een eenvoudiger en minder tijdsintensieve analyse. Een ruimere afbakening betekent een complexe en meer diepgaande analyse, met meer oog voor onderlinge verbanden, maar met een hogere tijdsinvestering.

2. Welke data en informatiebronnen zijn relevant?

Bij de voorbereiding van de datacollectie dient ook de relevante informatie te worden geïdentificeerd. Bij een beleidsanalyse is logischerwijze de beleidsmaterie over het gekozen thema relevant. In regel kan men stellen dat de beleidsmaterie bestaat uit: (1) de wet- en regelgeving, (2) het beleid

⁶ Binnen het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk alle stappen van het analysepad te doorlopen. We benadrukken dan ook het illustratieve karakter van deze casus, waarin o.m. de cruciale stap van het aftoetsen van de beleidskaart en -analyse bij beleidsmakers en andere stakeholders niet kon plaatsvinden.

zoals uitgestippeld door de beleidsmakers (waarbij ze rekening dienen te houden met het wetgevend kader), en (3) de rechtspraak, die een belangrijke invloed kan hebben bij de vertaalslag van wet- en regelgeving naar beleidsuitvoering. In het geval van het Belgische migratiebeleid is het belangrijk ook de Europese beleidsmaterie mee in kaart te brengen omdat deze de klijtlijnen uitzet voor het Belgische beleid.

Interessante informatiekanalen, bronnen en tips voor het in kaart brengen van de relevante beleidsmaterie zijn:

- de website van het Kruispunt Migratie en Integratie (KMI), het expertisecentrum voor Vlaanderen-Brussel. Voor een aantal thema's geeft de website een overzicht van het relevante Europese en Belgische beleid. Dit is een goed aanknopingspunt om de belangrijkste actuele beleidsdocumenten, en wet- en regelgeving te identificeren. Daarnaast is het via een zoektocht in de database van het KMI mogelijk de bestaande rechtspraak terug te vinden over een bepaald onderwerp. Een zoekopdracht geeft echter als snel honderden hits. Dit kanaal is dus eerder geschikt voor extra informatie of een diepgaandere analyse;
- de website van de Dienst Vreemdelingenzaken biedt eveneens een oplistings van alle relevante documentatie en wetgeving, opgedeeld per thema. is een andere belangrijke bron van informatie die de relevante beleidsteksten en regelgeving verzamelt en weergeeft;
- via de Kruispuntbank van de wetgeving, Belgielex, kan alle wetgeving, parlementaire voorbereiding en rechtspraak op internationaal, Europees, Belgisch en Vlaams niveau worden teruggevonden;
- de website van de Kamer verzamelt de beleidsnota's, regeringsverklaringen en andere relevante beleidsteksten;
- de Europese wetgeving is ook terug te vinden de website EUR-Lex. Samenvattingen van de EU-wetgeving zijn te vinden op de officiële website van de Europese Unie;
- het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding publiceert jaarlijks een jaarrapport waarin de evolutie en de uitvoering van het Belgische en Europese beleid kritisch wordt bekeken;
- de European Migration Network publiceert jaarlijks een Policy Report waarin de belangrijkste ontwikkelingen op het vlak van migratie en asiel worden gerapporteerd;
- handig zijn de gecoördineerde en geconsolideerde teksten van de wetgeving. Daarin wordt de oorspronkelijke basistekst met alle wijzigingen tot een bepaalde datum weergegeven, zodat de lezer niet alle wijzigingen, aanvullingen en correcties van de wettekst apart moet bekijken;
- de motivering voor de wetteksten is terug te vinden in de voorbereidende teksten: Memorie van Toelichting, Wetsvoorstellen en wetsontwerpen, toelichting bij wetsvoorstellen, adviezen van de Raad van State, Amendementen, Verslagen van Commissies en de Mondelinge toelichtingen, behandeling in plenaire vergaderingen, Verslag aan de Koning (K.B.). In de wetgevende teksten staan de verwijzingen naar deze teksten. In bepaalde gevallen loont het de moeite deze te raadplegen omdat ze informatie bevatten over de afwegingen, keuzes en veronderstellingen die bij hun opstelling hebben gespeeld. Met name de Memorie van Toelichting kan een goede informatiebron zijn, want deze geeft bijkomende uitleg bij de wettekst;
- op Europees niveau kunnen ook de witboeken en groenboeken interessant zijn. Tijdens het ontwerpproces van een richtlijn kan de Europese Commissie een groenboek publiceren waarin een overzicht van verschillende ideeën over dat onderwerp worden samengevat. De bedoeling daarvan is op Europees niveau het debat te stimuleren. Een groenboek kan worden gevolgd door een witboek, dat meer uitgewerkte voorstellen voor regelgeving bevat.

Naast de beleidsmaterie, kan ook de berichtgeving over het beleid in de pers of de publieke uitspraken en standpunten van de beleidsmakers een interessant bron van informatie zijn. Mediadatabases kunnen gebruikt worden om de berichtgeving over het beleid op te sporen. Daarnaast bieden de

websites van de betrokken beleidsmakers zelf soms ook een overzicht van speeches, interviews en mediaoptredens. Tenslotte kunnen ook notulen van vergaderingen over het beleidsthema interessante data bevatten.

3. Welke beleidsmaterie dient als uitgangspunt?

De pool van relevante data en informatie is al snel erg groot en gevarieerd: een zoektocht naar alle van kracht zijnde Europese en Belgische beleidsverklaringen, wet- en regelgeving en jurisdictie rond een bepaald onderwerp, in combinatie met berichtgeving en publieke verklaringen levert al snel honderden documenten op. Het is aangewezen om ook hierin een afbakening door te voeren, en zo de analyse een duidelijke focus mee te geven. Zo kan men bijvoorbeeld toespitsen op het beleid van een bepaalde periode (bv. sinds de laatste beleidsherziening) of van een bepaalde beleidsactor (bv. de huidige staatssecretaris bevoegd voor migratie). De omvang van de analyse kan mee bepaald worden door de mate waarin men alle dan wel alleen de meest invloedrijke documenten in rekening neemt, of iets daartussenin.


Illustratie 5.1 Voorbereiding datacollectie voor analyse beleid ‘gezinshereniging’

In dit voorbeeld werd in eerste instantie gekozen voor een duidelijk afbakening op basis van het beleidsthema, namelijk ‘gezinshereniging’ (vraag 1). We beslissen ook om in dit geval toe te spitsen op de beleidsmaterie en de berichtgeving buiten beschouwing te laten. De daaropvolgende verkenning van alle relevante beleidsmaterie legt bloot dat zowel op Belgisch als op Europees niveau heel wat beleid, wetgeving en rechtspraak bestaat over dit thema (vraag 2).⁷ Een bijkomende afbakening dringt zich op. Er wordt gekozen om het beleid rond gezinshereniging van de huidige federale regering als uitgangspunt te nemen (vraag 3). Dit betekent dat het huidige regeerakkoord en de meest recente beleidsnota onze vertrekpunten zijn. Deze verwijzen echter ook duidelijk naar de bestaande wetgeving waarbinnen het beleid past, op Europees en federaal niveau. Ook nu blijft de analyse te omvangrijk om binnen de beperkingen van het onderzoek te passen. Er wordt daarom beslist een bijkomende thematische afbakening in te voeren (vraag 1), en toe te spitsen op de bepalingen over wie - naast vluchtelingen en EU-burgers - beroep kan doen op gezinshereniging en onder welke voorwaarden. Deze redenering leverde onderstaande selectie van meest relevante documenten op:

⁷ EUR-Lex bijvoorbeeld genereert 66 resultaten die gezinshereniging in de titel hebben, en 506 resultaten met gezinshereniging in de tekst. Dit kunnen verdragen, wetgeving, voorbereidende documenten en parlementaire vragen zijn, allemaal documenten die informatie kunnen bevatten over de beleidstheorie. Op Belgisch niveau levert een snelle zoektocht op Belgielex 90 ‘hits’ aan wetteksten, Koninklijke besluiten en omzendbrieven op. De rechtspraak gelieerd aan gezinshereniging loopt in de honderden.

<p>Europese Unie</p> <p><u>Richtlijn 2003/86/EG</u> van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging</p> <p><u>Richtlijn 2004/38/EG</u> betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden⁸</p>	<p>België</p> <p><u>Regeerakkoord Belgische Regering</u> 1 december 2011</p> <p><u>Beleidsnota asiel en migratie</u> 7 november 2013</p> <p><u>Wet van 8 juli 2011</u> tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, BS 12 september 2011.</p> <p><u>Wet van 15 december 1980</u> betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980. (art.10, 10bis, 10ter, 11, 12bis, 13, 40bis, 40ter, 42, 42ter, 42quater)</p>
<p>De illustratie toont dat deze afbakening geen lineair proces hoeft te zijn, maar een wisselwerking is tussen de richtvragen onderling en tussen de richtvragen enerzijds en de mogelijkheden en middelen van de gebruiker van de methodiek anderzijds. Het is ook mogelijk dat Stap 1, het reconstrueren van de beleidstheorie, leidt tot een heroverweging van de afbakening, en er dus ook een wisselwerking tussen Stap 0 en Stap 1 plaatsvindt.</p>	

Na de identificatie van de relevante beleidsmaterie volgt de identificatie van de actoren die bevestigd kunnen worden om tot een correcte interpretatie van de beleidsmaterie, en uiteindelijk van de beleidstheorie, te komen. De gebruiker van het analysepad heeft hier opnieuw de mogelijkheid om heel breed te gaan of te beperken. Opnieuw heeft dit implicaties voor de diepgang en de omvang van de analyse. Idealiter worden de beleidsmakers zelfs, de uitvoerders actoren, de ‘gebruikers’ of doelgroep van het beleid, andere stakeholders en experts actief betrokken bij de analyse door middel van interviews (zie ook hoofdstuk 6). Minimaal wordt een selecte groep van beleidsmakers en experts bevestigd, al zal in dat geval de gereconstrueerde beleidstheorie minder getoetst zijn met afwijkende percepties en praktijkervaringen. De identificatie van de te bevestigen actoren is belangrijk omdat de legitimiteit van de gemaakte beleidskaart en -analyse sterk bepaald wordt door de toetsing bij deze actoren.

	<p>De beleidstheorie in kaart brengen</p> <p>Informatie verzamelen over de beleidstheorie waarop het beleid gestoeld is. Deze informatie structureren volgens de configuratie: context (C) - mechanismen (M) - uitkomsten (U). Daarbij gebruik maken van documentanalyse en interviews.</p>
---	--

Achter een beleidsmaatregel zit een bepaalde beleidstheorie of logica: gezien de context X verwacht de beleidsmaker dat een bepaalde maatregel Y tot doelstelling Z zal leiden. Stap 1 dient om deze beleidstheorie deels te reconstrueren. Dit vereist in eerste instantie een nauwkeurig onderzoek van de relevante beleidsdocumenten. De beleidslogica wordt echter zelden helder en volledig geëxpliciteerd in de officiële beleidsdocumenten. Deze stap beperkt zich dan ook niet tot officiële, zwart-op-wit op papier staande informatie. In bepaalde gevallen kan informatie over de impliciete dimensie van de beleidslogica op een relatief onbetwistbare wijze uit de vooropgestelde beleidsdaden afgeleid worden. Soms kan daarbij de analyse van uitspraken van beleidsmakers, in de media of tijdens overlegmomenten met stakeholders, van nut zijn. Ook door middel van interviews (met beleids-

⁸ Uiteindelijk werd in het vervolg van de oefening de Richtlijn 2004/38/EG en de Wet van 1980 niet opgenomen.

makers, administratie, experts) dient men bijkomende informatie over de impliciete beleidslogica in te winnen.

Het resultaat van deze stap is een beschrijvende oplijsting (zie illustratie 5.2) van de door de beleidsmaker geïdentificeerde contextfactoren (context), beleidsmiddelen (mechanismen) en beleidsdoelen (beoogde uitkomsten):

- context (C): deze categorie bevat de veronderstellingen over het probleem waarop en de context waarin het beleid een invloed wil hebben. Deze informatie kan heel uiteenlopend zijn: standpunten en beleidsaanbevelingen van internationale organisaties, probleembeschrijving, doelgroepbeschrijving, inschattingen over publieke opinie, actualiteit, politieke context, ...;
- mechanismen (M): deze categorie benoemt de maatregelen/instrumenten/mechanismen die het beleid wil implementeren. Afhankelijk van welk beleidsaspect centraal staat en hoe ruim of toegespitst dit is, kan hier een gedetailleerd overzicht van de modaliteiten van bepaalde maatregelen komen, of een meer algemene oplijsting van de verschillende beleidsinstrumenten;
- uitkomst (U): deze categorie bevat een overzicht van de expliciete en impliciete maar (door de beleidsmaker) ongecontesteerde doelstellingen van het beleid.

In de praktijk zal het bekomen van een gestroomlijnde samenvatting van de door de beleidsmaker gehanteerde CMU's via tussenstappen verlopen:

- eerst worden de documenten per beleidstheorie gehanteerd. Zelfs wanneer één bepaalde beleidsactor als uitgangspunt voor de analyse werd gekozen (bijvoorbeeld de huidige regering), zullen er steeds verbanden zijn met andere beleidsactoren (bijvoorbeeld de huidige staatssecretaris, de wetgever die de basiswettekst van 1980 opstelde, de Europese wetgever). Elk van deze actoren hanteert een eigen beleidstheorie. Het is daarom aangewezen de reconstructie per actor te doen. Dit geeft een helderder beeld en laat ook onderlinge vergelijkingen toe, wat kan leiden tot een beter begrip van beleidstheorie van de centrale actor;
- dan worden (per actor) de geselecteerde beleidsdocumenten doorlopen en systematisch alle elementen m.b.t. de context, mechanismen en uitkomsten letterlijk overgenomen in een uitgebreide opsomming van CMU's. Daarbij is er niet altijd een mooie één-op-één verhouding tussen contextfactor - mechanisme - uitkomst. Het in kaart brengen van de CMU-configuraties hoeft zich dan ook niet aan een strakke lineaire structuur te houden. Het is ook mogelijk dat bijvoorbeeld verschillende contextfactoren één mechanismen omkaderen met verschillende uitkomsten, of verschillende mechanismen één uitkomst beogen. Ook kunnen er 'gaten' zitten in de beleidstheorie, waarbij sommige mechanismen in een contextueel vacuüm lijken te gebeuren, of waarbij er wel vooropgestelde uitkomsten worden aangegeven maar geen mechanismen om deze te bereiken. Het is interessant dit ook visueel in de oplijsting van CMU's weer te geven (zie ook bijlage 1);
- vervolgens volgt een interpretatie door de gebruiker van het analysekader: hij of zij vat de verzamelde elementen samen in een beperkt aantal CMU's;
- tenslotte dient die interpretatie en samenvatting te worden afgetoetst bij de beleidsmakers zelfs. Zo blijft op het einde van de rit een gestroomlijnde CMU-tabel over die de afgetoetste beleidstheorie weergeeft.

Illustratie 5.2 Reconstructie beleidstheorie ‘gezinshereniging’

De beleidsnota, regeerverklaring en de recente wet van 2011 vermelden een aantal contextfactoren expliciet, hetzij in heel specifieke termen (bv. ‘art. 78 van de Grondwet’) hetzij in heel algemene termen (bv. ‘de internationale verbindenissen’ of ‘internationale verdragen’). Wat opvalt is dat veel contextfactoren impliciet blijven. Hetzelfde geldt voor de vooropgestelde uitkomsten. In de samenvattende beleidstheorie kunnen we deze expliciteren en ter bevestiging voorleggen aan de opstellers van het beleid.

‘Het recht op gezinsleven garanderen’ is een expliciete doelstelling van de beleidsmaker, maar in het geheel van doelstellingen en mechanismen leggen de beleidsnota en regeerverklaring sterk de nadruk op het bestrijden van misbruik van het Belgische systeem van juridische en sociale bescherming. Concreet zetten ze daarbij de strijd tegen schijnhuwelijken of schijnsamenwoning en de schijnerkenning van kinderen centraal. Daarnaast verwijzen ze beiden ook duidelijk naar de (nieuwe) voorwaarden voor gezinshereniging zoals vermeld in de recente wet van 2011. Die twee aspecten staan daarom centraal in de samenvattende CMU-tabel.

Hieronder geven we een illustratie van hoe de beleidstheorie er zou kunnen uitzien. Dit is een hypothese natuurlijk, want om de opstelling van de reële beleidstheorie vergt een diepgaander onderzoek met inbegrip van analyse van de voorbereidende teksten en gesprekken met de opstellers van het beleid. De uiteindelijke CMU zal wellicht veel uitgebreider zijn dan dit voorbeeld weergeeft.

Context	Mechanismen	Uitkomst
- Internationale verdragen en verbindenissen, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	- Gezinshereniging toelaten	Recht waarborgen om te leven met zijn/haar echtgenoot/partner/gezin
<ul style="list-style-type: none"> - Veronderstelling of vaststelling dat het kanaal van gezinshereniging misbruikt wordt - Veronderstelling of vaststelling dat de mogelijkheid tot migratie via gezinshereniging leidt tot gedwongen of schijnhuwelijken - Veronderstelling of vaststelling dat migranten via gezinshereniging moeilijk geactiveerd worden op de arbeidsmarkt - Veronderstelling of vaststelling dat ziekten via migratie het land kunnen binnenkomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bepaalde voorwaarden opleggen m.b.t.: <ul style="list-style-type: none"> - leeftijd - inkomen - huisvesting - ziekteverzekering - bewezen en stabiele relatie - gezondheidstoestand - integratie - Verzwaring van straffen bij misbruik - Meer inzetten op opsporing van misbruik - Informatiecampagne over schijnhuwelijken of schijnsamenwoning - Oprichting werkgroep voor preventie schijnerkenning kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> - Correcte naleving wetten garanderen - Voorkomen dat de gezinsleden ten laste van de openbare diensten vallen - Voorkomen dat de gezinsleden in armoede terecht komen - (Potentiële) slachtoffers van gedwongen huwelijken informeren - Misbruik van het systeem van juridisch en sociale bescherming tegengaan - Belgische volksgezondheid waarborgen - Belang van het kind waarborgen - Sociale en culturele stabiliteit bewaren - Bedreiging voor veiligheid vermijden - Bedreiging voor Belgische volksgezondheid vermijden
- Veronderstelling of vaststelling van nieuw fenomeen van schijnadopties of schijnerkenningen van kinderen	<ul style="list-style-type: none"> - Oprichting werkgroep voor preventie schijnerkenning kinderen - Inschakeling parket 	- Misbruik van het systeem van juridisch en sociale bescherming tegengaan

Het is belangrijk op te merken dat de beleidsuitvoerende actoren of de ‘eindgebruikers’ van het beleid de beleidstheorie niet altijd op dezelfde manier interpreteren als de beleidsmakers voor ogen

had. Het is daarom interessant om ook andere actoren naast de beleidsmakers te vragen hoe zij de CMU's of beleidstheorie zien. Zo genereert Stap 1 een gereconstrueerde officiële beleidstheorie, plus informatie over hoe andere actoren deze percipiëren. Dit laatste kan belangrijk zijn om nadien eventuele verschillen tussen de beleidstheorie en -praktijk te verklaren (bijvoorbeeld omdat de uitvoerende actoren of de doelgroepen het beleid op een andere manier gebruiken dan hoe het werd opgevat). In een later stadium, bij de kritische bevraging, kunnen de CMU's ook in vraag gesteld worden. Bijvoorbeeld wanneer de beleidsmaker cruciale contextfactoren vergeet of van weerlegbare aannames vertrekt, of wanneer uit de praktijk blijkt dat een bepaald mechanisme helemaal niet tot een bepaalde uitkomst leidt.

	<p>Onderliggende benaderingen in de beleidstheorie identificeren</p> <p>De opgelijste mechanismen en doelen classificeren naargelang hun focus op veiligheid, economie, mensenrechten, of een combinatie.</p>
--	--

De beleidstheorie, of het geheel van veronderstellingen, waarop beleidsmakers hun beleid baseren heeft zijn fundamenteën in de inzichten, overtuigingen, percepties en preferenties van die beleidsmakers (De Peuter et al., 2007, p. 93). Zoals bij de beschrijving van het analysekader al werd gesteld, zijn er drie vaak terugkerende benaderingen tot migratie en migratiebeleid: de veiligheidsbenadering, de economische benadering en de mensenrechtenbenadering. Nadat in de eerste stap de beleidstheorie werd gereconstrueerd, wil deze tweede stap blootleggen binnen welke benaderingen deze beleidstheorie zich situeert, en of daarbij een bepaalde benadering sterker doorweegt dan de anderen. Met deze stap start het analytische deel van de oefening.

Bij de concrete toepassing is het mogelijk om bij deze stap de doelstellingen centraal te stellen, en deze één voor één een plaats toe te kennen in het venndiagram dat de drie benaderingen visueel weergeeft. Een andere optie is om zowel de doelstellingen als de mechanismen te plaatsen, eventueel in twee verschillende venndiagrammen. Hoe dan ook kunnen de mechanismen een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de benadering achter een bepaalde doelstelling: bij twijfel over de benadering achter een bepaalde doelstelling, kan de aard van de mechanismen die eraan gekoppeld werden veelzeggend zijn. De doorsnedes van het diagram laten toe om ook doelen of mechanismen die binnen verschillende benaderingen passen, een plaats te geven.

Deze stap houdt dus in dat men voor elke doelstelling beoordeelt of de doelstelling in een veiligheids-, economische, of mensenrechtenbenadering valt. Voor dit 'labelen' van doelstellingen is er geen eenduidige sleutel. Een bepaalde doelstelling kan op zich in verschillende benaderingen terecht komen. Bijvoorbeeld het vermijden van gevaar voor de volksgezondheid is een slimme zit vanuit veiligheidsoogpunt (om paniek te vermijden), vanuit economisch oogpunt (om de kosten van de gezondheidszorg en ziekteverzuim te drukken) en in lijn met verschillende nationale en internationale verplichtingen ter bescherming van het recht op gezondheid. Welke plek krijgt dit in het venndiagram? Zoals hierboven aangehaald kunnen de eraan gekoppelde mechanismen al veel zeggen over de benadering die in een specifiek geval de bovenhand haalt. Bijvoorbeeld wanneer een beleidsmaatregel voorstelt om migranten de toegang tot het land te weigeren wanneer zij aan bepaalde gezondheidsproblemen lijden, plaatsten wij de doelstelling onder de economische benadering. Dezelfde doelstelling had namelijk ook gediend kunnen worden door een speciale opvang van en zorg voor migranten die een risico vormen voor de volksgezondheid. In dat geval was de doelstelling eerder onder de mensenrechtenbenadering terecht gekomen. Het 'versterken van de sociale cohesie' is ook een doelstelling die zowel vanuit veiligheids-, economisch als humanitair oogpunt kan worden verdedigd. Ze kan dus binnen alle drie de benaderingen passen. Wanneer de bijhorende

beleidsmaatregelen die verschillende benaderingen dekken, zou ‘sociale cohesie’ dus in de middelste doorsnede kunnen vallen.

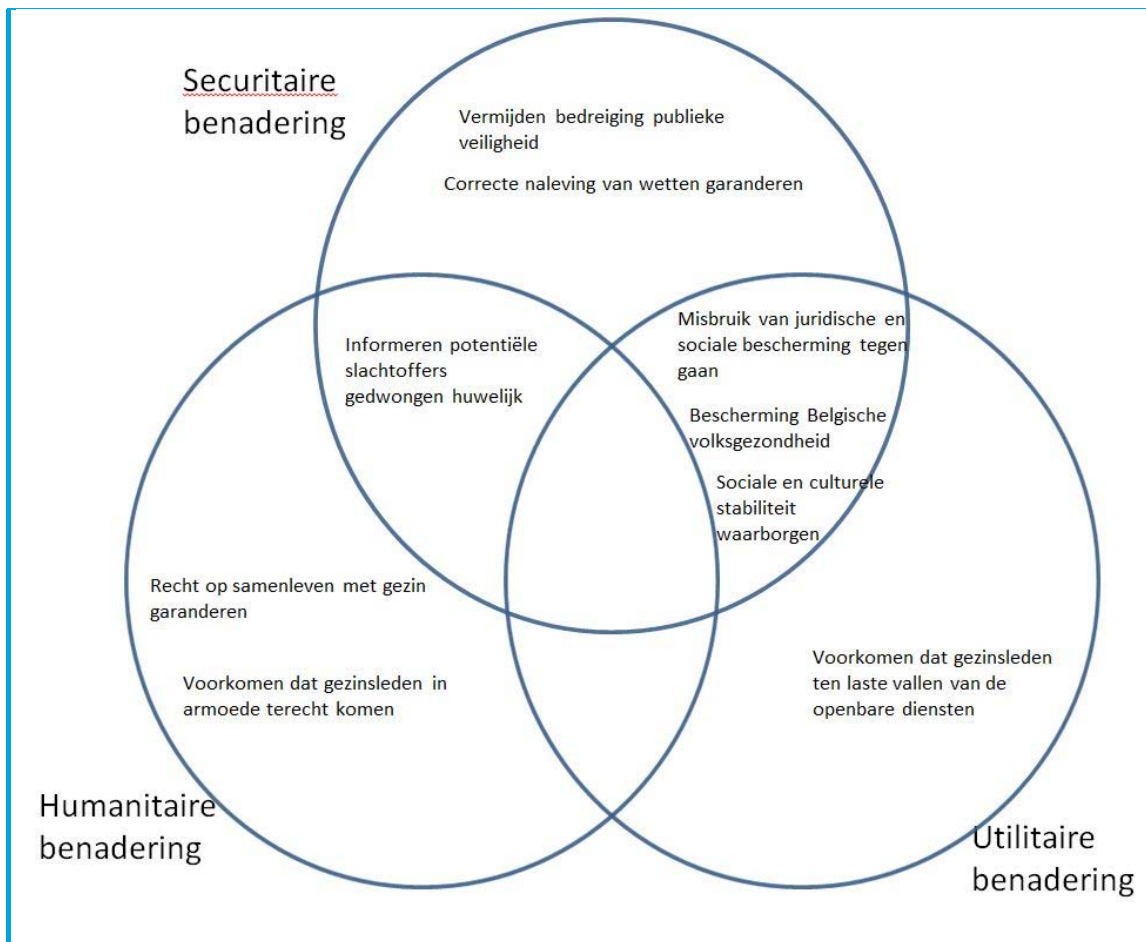
Illustratie 5.3 Analyse van de benaderingen aan de grondslag van het beleid rond gezinshereniging

De beleidstheorie voor het beleid rond gezinshereniging uit de vorige stap kan nu vertaald worden naar het venndiagram. We doen dit aan de hand van de doelstellingen of vooropgestelde uitkomsten.

In sommige gevallen is dit eenvoudig. Zo valt het ‘waarborgen van het recht om te leven met zijn of haar echtgenoot’ duidelijk binnen de humanitaire benadering. De vrees dat met de komst van de gezinsleden van een vreemdeling ook de druk op het Belgisch sociale zekerheidssysteem toeneemt en de voorwaarden om dit tegen te gaan weerspiegelen een utilitaire benadering. Andere argumentaties passen in verschillende benaderingen tegelijk: zo houdt de bescherming van potentiële slachtoffers en de maatregelen die hiermee gepaard gaan zowel rekening met het recht op een menswaardig bestaan (i.e. humanitair) als met de individuele veiligheid van deze potentiële slachtoffers (i.e. securitair).

Sommige delen van de CMU zijn echter niet zo eenduidig. De bescherming van de Belgische volksgezondheid kan bijvoorbeeld beargumenteerd worden vanuit utilitaire (bijvoorbeeld, geen financiële druk zetten op het gezondheidssysteem), vanuit securitaire (de publieke veiligheid waarborgen) of vanuit beide overwegingen. In onze CMU hebben we de aandacht voor sociale en culturele stabiliteit ingedeeld bij een utilitaire en securitaire benadering, maar de achterliggende theorie zou ook kunnen zijn dat het beleid wil vermijden dat de migrerende gezinsleden slachtoffer worden van discriminatie of racisme (humanitaire benadering).

De verschillende interpretatiemogelijkheden kan men opvangen door zo veel mogelijk informatie over de motivatie in te winnen bij degene die het beleid heeft opgesteld. Afhankelijk van het onderwerp van de analyse, kan deze opstelling van de CMU en de invulling van het venndiagram – en dus ook de mogelijke interpretaties - zeer uitgebreid worden.




Het venndiagram visualiseert hoe we de doelstellingen en de prioriteiten van de beleidsmaker interpreteren. Die interpretatie gebeurt deels op basis van de voorgestelde beleidsmaatregelen en de begeleidende argumentatie bij het voorgestelde beleid. Dit betekent dat wanneer een ander beleid geanalyseerd wordt, dezelfde doelstellingen mogelijks op een andere plaats in het venndiagram terecht komen omdat uit de argumentatie en de maatregelen een andere benadering blijkt. De doelstelling 'bescherming van de volksgezondheid' is niet altijd een pure economische en veiligheidskwestie, zoals in het bovenstaande venndiagram. Wel insinueren de voorgestelde beleidsmaatregelen rond gezinshereniging dat de beleidsmaker het in dit specifieke geval vooral als een economische en veiligheidskwestie heeft opgevat.

Ook de doorsnedes in het venndiagram zijn interessant: doelstellingen die daar belanden hebben oog voor verschillende benaderingen tegelijk. Bij een doelstelling in de middelste doorsnede hoort dus een set van maatregelen die een win-win-win probeert te realiseren op alle drie de vlakken: mensenrechten, economie en veiligheid. Sterke onevenwichten in het diagram duiden erop dat de beleidsmaker een eenzijdige kijk heeft op een bepaald probleem, en op de oplossing voor dat probleem. Tegelijk zegt het venndiagram van alleen de doelstellingen niet alles. Zo kan een beleidsmaker bijvoorbeeld 'pro forma' de naleving van de mensenrechten als doelstelling in het beleid vermelden, zonder ook beleidsmaatregelen voor te stellen om die doelstelling te realiseren. Daarom is het interessant ook een venndiagram van de beleidsmaatregelen te maken, of alleszins bij de verdere reflectie over het venndiagram ook de beleidsmaatregelen mee te nemen. Tegelijk is dit een punt dat na de analyse, tijdens het kritisch testen van de beleidstheorie, onderzocht kan worden. Of een beleid werkelijk houdt aan bepaalde doelstellingen, kan sterk in twijfel getrokken worden wan-

neer deze doelstellingen niet vertaald worden naar beleidsmaatregelen, of wanneer beleidsmakers bij hun eigen rapportering of evaluatie er geen oog hebben.

Tijdens de analyse is het nodig om oog te hebben voor alle benaderingen, om een zo volledig mogelijk beeld te hebben van het beleid en van de afwegingen of (tegen)argumenten bij een verschuiving van de doelstellingen van dat beleid. Voor een belangengroep is het wel mogelijk om in de volgende stappen, namelijk het kritisch testen en verbeteren van dat beleid, een strategische keuze te maken om een bepaalde benadering centraal te zetten. Dan komen dus evaluatievragen vanuit een bepaalde benadering centraal te staan. Zo kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden of het beleid vanuit economisch oogpunt relevant is? Of in welke mate het bijdraagt aan de promotie van de mensenrechten. Het is evident dat in dergelijk geval de affiliaties van de evaluator en de keuzes die deze maakt duidelijk wordt aangegeven.

	Centrale actor en analyseniveau in de beleidstheorie identificeren Registreren welke analyseniveaus en actoren de beleidstheorie centraal stelt. Nagaan of daarbij bepaalde analyseniveaus en actoren onderbelicht of eenzijdig belicht worden.
---	---

Zoals in het analysekader gesteld, dient een beleidsanalyse ook oog te hebben voor de verschillende analyseniveaus en actorperspectieven. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de niveaus en actoren die de beleidsmaker expliciet en impliciet opneemt in de beleidstheorie, en anderzijds de niveaus en actoren waaraan de beleidstheorie voorbij gaat maar waarvoor het beleid mogelijks wel gevolgen heeft.

Het analysepad wil in eerste instantie blootleggen op welke manier het beleid bepaalde actoren in rekening brengt: Welke actoren worden opgenomen in de beleidstheorie? In welke hoedanigheid maken deze actoren deel uit van de beleidstheorie? Is dat als een uitvoerende actor, of als de doelgroep van een bepaald beleidsmechanisme, of als de belanghebbende bij een vooropgestelde beleidsuitkomst? Een dergelijke analyse start bij het oplijsten van de aangehaalde actoren per analyseniveau (micro, macro, meso). Vervolgens kan per actor worden aangegeven welke rol de actor krijgt. Eventueel kan als toelichting de overeenstemmende CMU in de oplijsting worden opgenomen. Naast de analyse van de actoren en niveaus die in de beleidstheorie aan bod komen, stelt zich ook de vraag welke relevante actoren en niveaus *niet* aan bod komen. Hoewel niet evident, kan aan de hand van bestaande studies en interviews met uitvoerende actoren of belangengroepen een inschatting gemaakt worden van de ‘vergeten’ actoren (zie ook hoofdstuk 6).

Het analysepad voorziet dus een aparte stap om in kaart te brengen welke actoren in de beleidstheorie aan bod komen, maar daarnaast biedt het ook openingen om verschillende actoren te betrekken bij de analyse en de daarop volgende evaluatie. In eerste instantie gebeurt dit door bij de reconstructie van de beleidstheorie verschillende actoren te bevragen. Dit is een moment waarop naast de beleidsmakers ook hun administratie, de uitvoerende instanties (van Fedasil tot de OCMW’s), de middenveldorganisaties werkzaam rond migratie, en de migranten zelf hun interpretatie van de beleidstheorie kunnen geven. Deze actoren krijgen een nog grotere rol bij het kritisch bevragen van de beleidstheorie. Het is namelijk voor een groot deel op basis van hun kennis en ervaringen dat de evaluator nadien zal nagaan welke maatregelen goed werken voor wie en in welke context, welke niet, en waarom.

Illustratie 5.4 Actoren en analyseniveaus in het beleid inzake 'gezinshereniging'

	Actor	Als uitvoerende actor	Als doelgroep	Als belanghebbende
Macro	<ul style="list-style-type: none"> - Nationale overheid - Inwoners van België 			<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging voor publieke veiligheid vermijden - Sociaal zekerheids-systeem waarborgen - Sociale en culturele stabiliteit bewaren - Belgische volksgezondheid waarborgen
	<ul style="list-style-type: none"> - Gerechtelijke diensten - Openbaar ministerie - Associatieve sector - Ambtenaren van burgerlijke stand - Dienst Vreemdelingenzaken 	<ul style="list-style-type: none"> - Misbruik juridisch systeem tegengaan 		<ul style="list-style-type: none"> - Wetten worden correct uitgevoerd.
Micro	<ul style="list-style-type: none"> - Vreemdeling verblijvend in België 		<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging voor publiek beleid of veiligheid vermijden - Bescherming potentiële slachtoffers van gedwongen huwelijken 	<ul style="list-style-type: none"> - Recht waarborgen om te leven met zijn/haar echtgenoot en gezin
	<ul style="list-style-type: none"> - Familieleden van vreemdeling 		<ul style="list-style-type: none"> - Bedreiging voor publiek beleid of veiligheid vermijden - Belgische volksgezondheid waarborgen - Misbruik juridisch systeem tegengaan - Sociaal zekerheidssysteem waarborgen - Bescherming potentiële slachtoffers van gedwongen huwelijken 	<ul style="list-style-type: none"> - Recht waarborgen om te leven met zijn/haar echtgenoot en gezin
	Kinderen			<ul style="list-style-type: none"> - Belang van het kind waarborgen
	Potentiële slachtoffers van gedwongen huwelijken			<ul style="list-style-type: none"> - Bescherming potentiële slachtoffers van gedwongen huwelijken

4

Drievoudige toetsing: tijd, samenhang en herkomstlanden

Registreren met welke andere beleidsdomeinen en tijdshorizonten de beleidstheorie rekening houdt en nagaan op welke manier het perspectief van het herkomstland in rekening wordt gebracht.

In een laatste stap volgt een drievoudige toetsing, aan de hand van drie vragen:

1. Welke tijdshorizonten komen aan bod in de beleidstheorie?

Zoals het analysekader aangeeft, maakt een beleidstheorie bepaalde tijdskeuzes. De tijdspanne waarbinnen men bepaalde doelstellingen wil realiseren bijvoorbeeld, of de tijdspanne waarvoor men de mogelijke (neven)effecten van het beleid tracht te voorspellen. Doorheen de documentanalyse en interviews registreert de gebruiker van het analysepad dergelijke vermeldingen van tijd (de tijdshorizonten), om aan de hand daarvan op de bovenstaande vraag te kunnen antwoorden.

2. Welke andere beleidsdomeinen komen aan bod in de beleidstheorie?

De potentiële samenhang tussen het beleidsdomein ‘migratie’ en andere beleidsdomeinen werd al meermaals benadrukt. Houdt de beleidsmaker hier rekening mee? Indien ja, dan zouden gelieerde beleidsdomeinen in de gereconstrueerde beleidstheorie moeten openduiken, in het bijzonder als contextelementen (wanneer ze een invloed uitoefenen op het migratiebeleid). Tegelijk is het aangeraden dat de gebruiker van het analysepad doorheen de documentanalyse en interviews alle vermeldingen en verwijzingen naar andere beleidsdomeinen registreert, indien mogelijk met de bijhorende redenering van de beleidsmaker. Dit maakt een vollediger antwoord op de bovenstaande vraag mogelijk.

3. Op welke manieren komt het perspectief van het herkomstland aan bod?

In zowel de context, als de mechanismen als de uitkomsten van het beleid kan het herkomstland een aanzienlijke rol spelen, waar de beleidsmaker al dan niet oog voor heeft. Daarom registreert de gebruiker van het analysepad alle verwijzingen naar het herkomstland, om aan de hand van deze informatie de bovenstaande vraag te beantwoorden.

Illustratie 5.5 Toetsing van het beleid rond gezinshereniging

Tijdsdimensie?	In het voorbeeld van gezinshereniging refereerden de beleidsdocumenten amper naar tijdshorizonten. Er wordt verwezen naar: <ul style="list-style-type: none"> - één jaar (2014), wat logisch is gezien de beleidsnota geldig is voor één jaar. Volgend jaar kan het beleid worden bijgesteld; - een legislatuur. Het beleid is opgesteld door de regering en kan bij een regeringswissel veranderen.
Samenhang?	Afgaande op de verschillende vermeldingen in de beleidsdocumenten en op de beleidstheorie heeft gezinshereniging veel raakpunten met andere domeinen: volksgezondheid, sociale zekerheid, integratie, veiligheid, huisvesting, fraudebestrijding, onderwijs, werk.
Herkomstland?	In de beleidsteksten wordt geen expliciete melding gemaakt van het perspectief van het herkomstland.

De kritische bevraging van de beleidstheorie kan vervolgens op deze vaststellingen verder bouwen, en:

- onderzoeken of de beleidstheorie ook op langere termijn standhoudt;
- nagaan in welke mate het beleid coherent is met het beleid in de gerelateerde beleidsdomeinen, en beleidsdomeinen aanstippen die onterecht niet aan bod komen;
- de effecten van de maatregel voor het herkomstland onderzoeken of bekijken of er hier belangrijke contextfactoren in rekening moeten gebracht worden om de beleidstheorie te verbeteren.



Reflectie over de beleidstheorie

De resultaten van de verschillende stappen samenbrengen in een samenvatting van de beleidstheorie, met bespreking van de gemaakte keuzes, de overwegende benaderingen en actoren, en de aandacht voor timing, herkomstland en coherentie met andere beleidsdomeinen. Toetsen bij de beleidsmaker. Kritische vragen formuleren.

Met de informatie die doorheen het analysepad verzameld werd, is het mogelijk een aantal hypothesen en kritische vragen te formuleren m.b.t. het vooropgestelde beleid. Opnieuw biedt de beleidstheorie, gereconstrueerd in stap 1, een houvast. De beleidsmaker hanteert namelijk een bepaalde set van veronderstellingen die eenvoudig gesteld de volgende vorm aannemen: In context X leidt maatregel Y tot uitkomst Z. De verschillende elementen van deze beleidstheorie kunnen kritisch getest worden. Hier formuleren we in algemene termen enkele vragen aan de hand waarvan deze kritische test kan gebeuren. Op basis van de informatie die het analysepad bij elkaar sprokkelde, kan elk ervan vertaald worden naar een heel concrete vraag.

De contextfactoren

De beleidsmaker vertrekt van een reeks aannames over de context van een bepaald beleidsprobleem. Deze kunnen betrekking hebben op omgevingsfactoren, de probleemformulering, de doelgroep, de institutionele setting, enzovoort. Heeft de beleidsmaker alle relevante contextfactoren in rekening gebracht? Zijn de aannames over de context correct en goed onderbouwd? Hoe gedragen is deze visie op de context? Met andere woorden, de contextanalyse van de beleidsmaker kan getest worden op juistheid, volledigheid en gedragenheid.

De beleidsmaatregel(en)

De vooropgestelde beleidsmaatregelen zijn de spil van de beleidstheorie. Worden deze maatregelen ook uitgevoerd zoals vooropgesteld?

De uitkomsten: doelstellingen en effecten

De beleidsmaker formuleerde ook gewenste beleidsuitkomsten. Deze uitkomsten kunnen de vorm hebben van de beoogde effecten van beleidsmaatregelen, maar ook van ruimer geformuleerde doelstellingen. Worden de beoogde effecten werkelijk waargenomen? Worden ze waargenomen bij de bedoelde doelgroep? Dragen de effecten bij aan de vooropgestelde doelstelling? Zijn deze effecten in lijn met andere doelstellingen of ondermijnen ze andere doelstellingen? Daarnaast kan de beleidsmaatregel ook effecten hebben die niet verwacht werden, en in sommige gevallen negatief zijn. De (neven)effecten kunnen zowel bij de doelgroep als bij andere groepen plaatsvinden, en ook daar kan het kritisch testen naar op zoek gaan.

Ook de doelstellingen op zich kunnen kritisch onderzocht worden. Worden de geformuleerde doelstellingen niet alleen op papier, maar ook in de praktijk nagestreefd? Zijn er beleidsmaatregelen en middelen voorzien om de doelstellingen te realiseren? Binnen welke benaderingen passen de doelstellingen, en zijn de doelstellingen evenwichtig verdeeld over de benaderingen? Kunnen de doel-

stellingen hiërarchisch geschikt worden? Zijn er tegenstrijdigheden of complementariteiten? Op basis van het analysepad en het venndiagram kan men hierover hypothesen formuleren:

- het venndiagram toont hoe de doelstellingen over de verschillende benaderingen verdeeld zijn. Dit geeft al een eerste indruk van de mate waarin het beleid een uitgesproken nadruk legt op bepaalde benaderingen. Daarnaast zegt de verspreiding ook iets over complementariteit of tegenstrijdigheid: naarmate meer doelstellingen in doorsnedes zit, zullen er minder tegenstrijdigheden zijn;
- het venndiagram samen met de olijsting van CMU's kan vervolgens een vertrekpunt zijn voor een diepgaandere zoektocht naar complementariteit en tegenstrijdigheden. In veel gevallen zal dit het duidelijkst zijn op het niveau van de mechanismen. Een handige aanpak is daarom om in het venndiagram doelstellingen te identificeren waarvan men wil nagaan in hoeverre ze doorwegen in het beleid. Vervolgens kan men de mechanismen die deze doelstelling dienen, plaatsen tegenover de mechanismen die deze doelstelling net ondermijnen. Op deze manier komen tegenstrijdige maar ook complementaire mechanismen en doelstellingen aan het licht. Uiteindelijk bouwt deze stap een overzicht op dat duidelijk aantoont, waar het zwaartepunt van het beleid ligt, en welke prioriteiten daarbij gesteld worden.

Eens getoetst bij de beleidsmaker, kan ook nagegaan worden hoe gedragen deze constellatie van doelstellingen is bij de andere actoren en betrokkenen.

Illustratie 5.6 Complexiteit, tegenstellingen en complementariteit in gezinshereniging

Een voorbeeldreflectie met betrekking tot de contextfactoren:

Het huidige beleid rond gezinshereniging neemt akte van een aantal internationale verplichtingen en stelt zich expliciet tot doel om het recht op gezin te garanderen. De contextfactoren die de beleidsmakers expliciet aanstippen hebben echter vooral betrekking op het misbruik van gezinshereniging en op de mogelijke lasten voor de openbare diensten. Het beleid lijkt dit centraal te zetten in de probleemformulering. Daarbij wordt dit probleem niet gesitueerd binnen een overzicht van andere actuele problemen en noden op vlak van gezinshereniging. Met andere woorden, het thema ‘gezinshereniging’ werd gereduceerd tot een probleem van schijnhuwelijken en schijnsamenwoningen, en een belasting voor de openbare diensten. De vraag kan daarom gesteld worden welke andere kwesties, problemen en noden gelieerd aan gezinshereniging niet doorheen het selectieve proces van agendavorming en probleemformulering zijn weerhouden.

Daarnaast maakt de beleidstheorie nergens vermelding van contextfactoren die als de oorzaken kunnen gezien worden van problemen die naar voor worden geschoven. Waarom is er misbruik van het kanaal gezinshereniging? Waarom vormen de gezinsleden een extra belasting voor de openbare diensten? Zijn de voorgestelde beleidsmaatregelen puur symptoombestrijding? Of ziet de beleidsmaker ze ook als een middel om de oorzaak van het probleem weg te nemen?

Vervolgens geeft de beleidstheorie ook aan dat de beleidsmaker uitgaat van een stijging van het aantal schijnhuwelijken, en dat de beleidsmaker aanneemt dat nieuwe gezinsleden bij gezinshereniging ten laste zullen vallen van de openbare diensten. Op basis waarvan gebeuren deze veronderstellingen? Worden ze bevestigd, in twijfel getrokken of ontkracht door onderzoek?

Een voorbeeldreflectie met betrekking tot maatregelen en doelstellingen

Uitgaand van het venndiagram en de CMU-tabellen zien we dat de beleidsmaker enerzijds het recht op gezin wil garanderen, maar anderzijds sterk de nadruk legt op het vermijden van misbruik van gezinshereniging. Het aantal vermeldde mechanismen die bedoeld zijn om misbruik te voorkomen, op te sporen en te bestraffen is veel groter dan het aantal maatregelen bedoeld om het recht op gezin maximaal te garanderen.

Wanneer men een bepaalde doelstelling als uitgangspunt neemt, kan men alle genomen maatregelen telkens bestempelen als complementair, tegenstrijdig of neutraal ten opzichte van deze doelstelling. Zo is bijvoorbeeld de doelstellingen ‘het recht op gezinshereniging garanderen’ tegenstrijdig met de maatregelen die trachten te voorkomen dat gezinsleden ten laste vallen van de openbare diensten door voorwaarden op te leggen op vlak van inkomen, gezondheidstoestand en huisvesting. De maatregelen die bedoeld zijn om misbruik van gezinshereniging tegen te gaan, zoals bewijs aanleveren van een duurzame en stabiele relatie, kunnen complementair zijn met de doelstelling om schijn- en gedwongen huwelijken te voorkomen. Hoe verder men gaat in het positioneren van doelstellingen en maatregelen ten opzichte van elkaar, hoe duidelijker zal worden welke doelstellingen prioritair zijn.

Vervolg	Kritisch testen van de CMU's en de beleidstheorie Antwoorden op de geformuleerde kritische vragen, aan de hand van bevraging van de betrokken actoren, beleidsrapportering, wetenschappelijk onderzoek, berichtgeving in de media. Fouten in beleidstheorie detecteren en nagaan welke maatregelen binnen welke context voor wie werken.
----------------	--

In stap 5 worden de verzamelde puzzelstukken dus samengebracht in reflecties en hypothesen over het beleid: men detecteert veronderstellingen, lacunes, tegenstellingen, complementariteit en keuzes. Dit doet allerlei kritische vragen rijzen. Daarmee is het proces niet ten einde. De beleidstheorie (CMU's) dienen getest te worden, en de kritische vragen dienen beantwoord te worden. Dit kan op verschillende manieren. Studies en onderzoek kunnen bepaalde feitelijke veronderstellingen bevestigen of ontkrachten, nagaan of een bepaalde maatregel inderdaad tot een bepaalde uitkomst leidt, of onverwachte neveneffecten van het beleid in kaart brengen. Ook de kennis en ervaringen van de verschillende stakeholders is hierbij cruciaal. Niet alleen om informatie over context, effecten,

neveneffecten, enzovoort te verzamelen, maar ook om de legitimiteit en de gedragenheid van het beleid in te schatten, en informatie voor een verbeterde beleidstheorie bij elkaar te brengen.

Bij de beleidsvorming vereenvoudigen beleidsmakers de complexiteit van een bepaalde kwestie of een probleem tot een aantal kernvariabelen. Een dergelijke ‘complexiteitsreductie’ is eigen aan beleidsvorming, zeker in complexe beleidsdomeinen. Alleen door een dergelijk vereenvoudiging is het mogelijk om een bevattelijk beleid te ontwikkelen, en om uitvoerbare beleidsmaatregelen te formuleren (Crabbé et al., 2006, p. 42). Beleidswetenschappers stellen ook dat er steeds meer dan één basismotief aan de grondslag ligt van beleid en dat de verschillende motieven tegenstrijdig kunnen zijn (Crabbé et al., 2006, p. 36-38). Dit wil zeggen dat de verschillende benaderingen, doelstellingen, actorenperspectieven en tijdshorizons zowel complementair als tegenstrijdig kunnen zijn. Bijvoorbeeld, het garanderen van de nationale veiligheid is ook economisch een slimme zet. Een staat die haar internationale verplichtingen op vlak van mensenrechten nakomt, dient ieders belang maar ook haar eigen imago op de internationale scène. Wat voor de staat en haar nationale veiligheid goed is, is dat misschien niet voor een individu en zijn veiligheid.

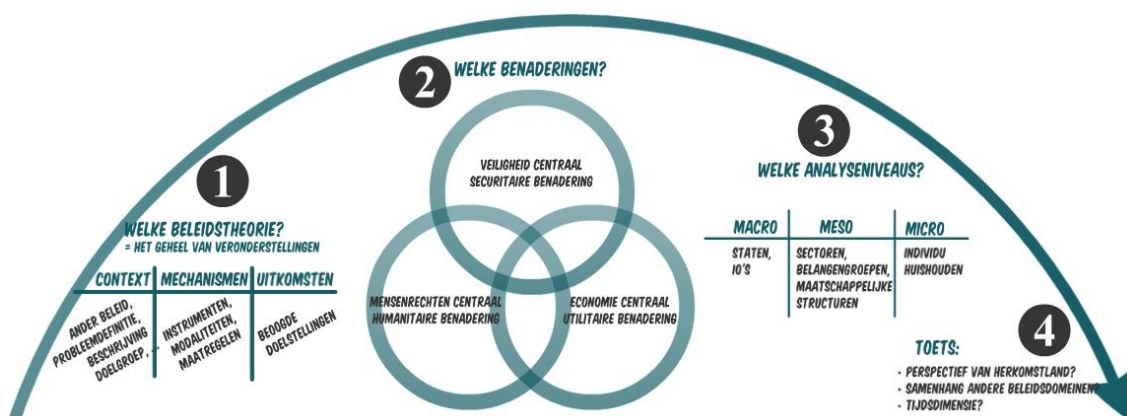
Vereenvoudiging is dus eigen aan beleid. Het risico bij deze vereenvoudiging is dat daarbij de essentie verloren kan gaan, dat het probleem vervormd wordt. Dit kan resulteren in beleid dat naast de kwestie is, of waarvan de mogelijke effecten moeilijk in te schatten zijn. Ook afwegingen en keuzes zijn eigen aan beleid, maar kiezen is vaak ook verliezen. De vragen die aan het einde van dit analysepad op tafel liggen, kunnen als input en leidraad dienen voor een genuanceerd debat, niet alleen over de huidige beleidstheorie maar ook over de gewenste beleidstheorie.

6 | Methodologische bijsluiter

6.1 Inleiding

‘Voer bieden voor een maatschappelijk debat over de keuzes en prioriteiten waarop ons migratiebeleid gestoeld is’. ‘Een spotlicht plaatsen op de complexiteit van de situaties waarop het migratiebeleid een invloed tracht uit te oefenen’. ‘Een genuanceerde kijk op migratie en migratiebeleid stimuleren’. Het is in antwoord op deze ambities, geformuleerd door een coalitie van middenveldorganisaties werkzaam rond migratie, dat dit onderzoek van start ging. Het doel: een instrument voorstellen dat het juiste soort informatie genereert om dit soort uitdagingen aan te kunnen gaan. Een verkenning van de bestaande informatie rond analyse en evaluatie van migratiebeleid leverde weinig aanknopingspunten op. Op zich al schaars, mikken bestaande analyses en evaluaties van migratiebeleid vooral op de impactvraag: Welke effecten hebben beleidsmaatregelen of instrumenten? Realiseren beleidsmaatregelen hun vooropgestelde doelen op de meest efficiënte wijze? De analyse en evaluatie van de veronderstellingen, de complexiteitsreductie en beleidskeuzes die het beleid bepalen, blijft erg beperkt. De studie richtte zich daarom op de ontwikkeling van een analysekader en analysepad dat moet toelaten een stap in die richting te zetten. Deze bijsluiter geeft duiding bij de theoretische en methodologische keuzes die het hier voorgestelde analysepad (zie onder) vorm hebben gegeven.

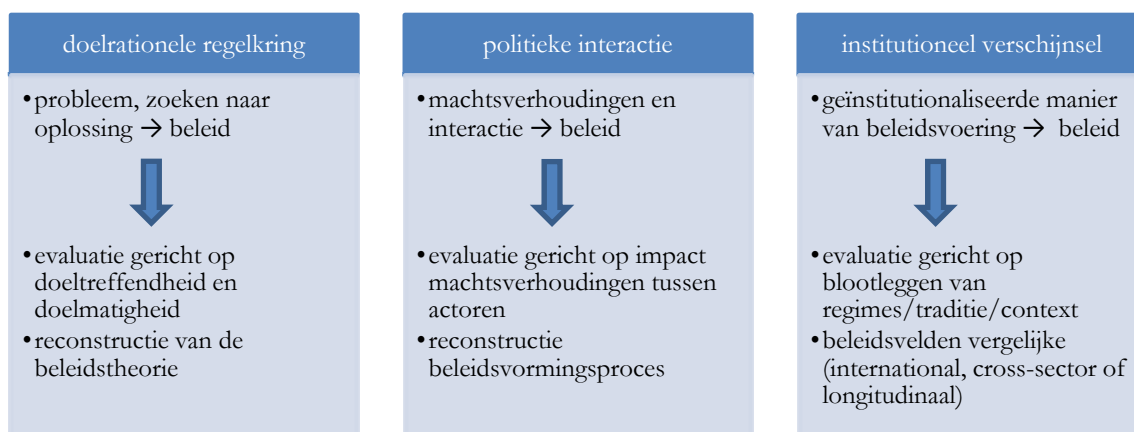
Figuur 6.1 Analysepad voor reconstructie en analyse van beleidstheorie achter beleidsmaatregelen rond migratie



6.2 Beleid als een rationele regelkring in een politiek-institutionele omgeving

Het onderwerp en de vorm van elke beleidsanalyse of -evaluatie worden mee bepaald door de achterliggende visie op beleid. Zonder te beweren daarmee exhaustief te zijn, kunnen we drie verschillende visies op beleid onderscheiden (Crabbé, Gysen & Leroy, 2006, p. 21-33). In onderstaande figuur (figuur 6.2) worden deze op een schematische manier voorgesteld.

Figuur 6.2 Verschillende beleidsvisies



Bron Gebaseerd op Crabbé et al., 2006

De eerste opvatting ziet beleid als een doelrationele regelkring. Gestuurd door probleemoplossing gaat de beleidsmaker op zoek naar efficiënte en effectieve strategieën. De beleidsvorming is ook rationeel en gecalculeerd. De beleidsuitvoering wordt gezien als een politiek neutraal proces van implementatie en uitvoering. Vertrekkende vanuit deze visie gaan evaluaties vooral de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid na. Ze vertrekken daarbij vaak vanuit de reconstructie van de beleidstheorie. De tweede opvatting ziet beleid eerder als het product van machtsverhoudingen tussen verschillende maatschappelijke en politieke actoren, groepen, overtuigingen en belangen. De beleidskeuzes worden dan ook niet puur ingegeven door een probleemoplossende ambitie maar zijn het resultaat van machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren. Die machtsstrijd blijft ook doorspelen in de beleidsuitvoering. Waar de eerste visie de beleidsuitvoerende actoren al snel reduceert tot volautomatische uitvoerders, erkent deze opvatting hen als actoren met eigen doelstellingen en ambities, die een belangrijke invloed uitoefenen op de vertaalslag van het beleid naar de praktijk. Evaluaties die vertrekken vanuit deze visie kunnen ook het hele beleidsvormingsproces aan bod laten komen, en kunnen naast doeltreffendheid en doelmatigheid ook criteria als legitimiteit, acceptatie, participatie laten gelden. De derde opvatting ziet beleid als een proces dat is ingebed in een bredere geïnstitutionaliseerde manier van beleid voeren, waarbij vaste gedragspatronen, discursieve coalities en regimes de ruimere context zijn die specifieke beleidsprocessen mee vormen. Een beleidsevaluatie vanuit deze visie zal minder toespitsen op de concrete beleidsingrepen, en meer op de institutionele context ervan. Om dat te doen kan de vergelijking van beleidsvelden een instrument zijn (Crabbé et al., 2006, p. 20-34).

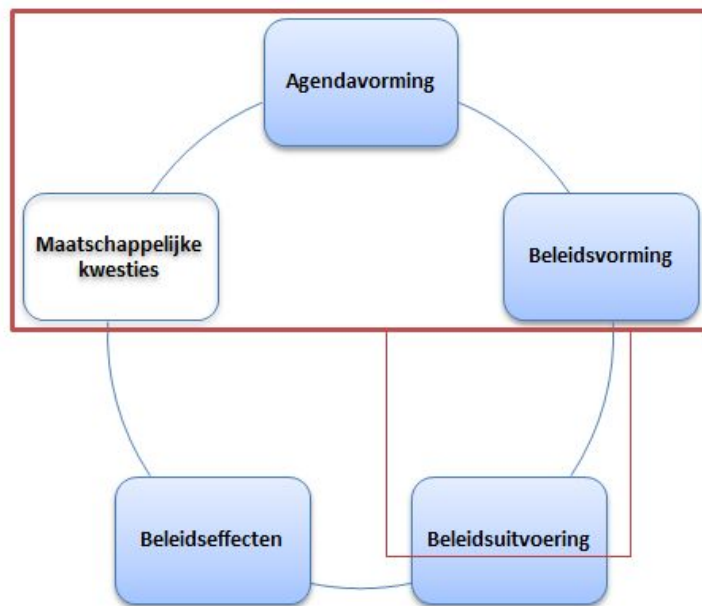
Dit onderzoek vertrekt vanuit het gelaagde karakter van migratiebeleid, en benadrukt dat voor een volledig begrip van migratiebeleid alle drie de visies op beleid relevant zijn. Het voorgestelde analysekader en analysepad sluiten het meest aan beide de eerste visie, dat beleid ziet regelkring. Tegelijk komen ook veel aspecten van de andere visies aan bod. De identificatie van de drie benaderingen die het migratiebeleid grotendeels bepalen, is bijvoorbeeld een identificatie van enkele heersende beleidstradities of regimes die de manier waarop naar migratie gekeken wordt, bepalen. Het analysepad legt ook de nadruk op de rol van verschillende actoren, en is erop gericht om belangen die zwaarder doorwegen dan andere bloot te leggen.

6.3 Doelbepaling en beleidsvorming centraal

Een tweede bepalende keuze betreft welke fasen of componenten van het beleid centraal komen te staan. De beleidscyclus (zie figuur 6.3) geeft de verschillende fasen van het beleidsproces schema-

tisch weer (Crabbé et al., 2006, p. 16-18; De Peuter et al., 2007, p. 36). Het is zonder twijfel een vereenvoudiging van de realiteit, die deels voorbij gaat aan parallelle en interagerende beleidsprocessen op verschillende niveaus, waar zeker een federale staat en Europese lidstaat mee geconfronteerd wordt. Toch is dit een handig hulpmiddel om af te bakenen op welk fase van het beleidsproces een analyse zich toespitst, en biedt het ook hier de mogelijkheid om de opzet van het analysekader en – pad te verduidelijken.

Figuur 6.3 De beleidscyclus



* De focus van het voorgestelde analysepad wordt in het rood aangeduid en omvat dus de probleemdefiniëring, agendavorming, doelbepaling en beleidsvorming.

Bron Gebaseerd op Crabbé et al., 2006

Deze voorstelling van de beleidscyclus onderscheidt vier fasen (Crabbé et al., 2006; De Peuter et al., 2007; van de Graaf & Hoppe, 2007):

- *agendavorming en doelbepaling*: wanneer bepaalde maatschappelijke kwesties (die het gevolg kunnen zijn van autonome ontwikkelingen en van eerdere beleidsingrepen) onder de politieke en maatschappelijke aandacht gebracht worden, kunnen ze op de politieke agenda belanden. Omdat deze agenda doorgaans overvol is, vindt er een selectie, structurering en herformulering van de problemen plaats. Aangezien de probleemformulering doorgaans aangeeft welke situatie niet wenselijk is, impliceert deze ook wat wel wenselijk is en stippelt het dus al doelen uit;
- *beleidsvorming en instrumentering*: in een volgende stap worden verschillende oplossingsrichtingen ontworpen en overwogen, en worden uiteindelijk bepaalde oplossingsstrategieën geselecteerd. Het proces van voorstellen, vergelijken en afwegen van de verschillende oplossingsrichtingen kan in meer of mindere mate een open proces zijn, waaraan naast politici ook media, belangenorganisaties, burgers, ambtenaren deelnemen. Uiteindelijk resulteert dit proces in politieke besluiten, en dus in 'beleid'. Een beleid bestaat in essentie uit doelen, middelen en beleidskeuzes (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 182). De keuze voor bepaalde beleidsopties is geen 'neutrale' maar een politieke keuze die wordt ingegeven door politieke en maatschappelijke opvattingen en mee bepaald wordt door de machtsverhoudingen;
- *beleidsuitvoering of de implementatie van beleid*: eens de politieke besluiten zijn genomen volgt de uitvoering ervan. Dit vereist vaak eerst een concretisering van de beleidshoofddijnen in specifieke maatregelen en instrumenten, waarbij ook een toekenning van middelen, een taakverdeling en het

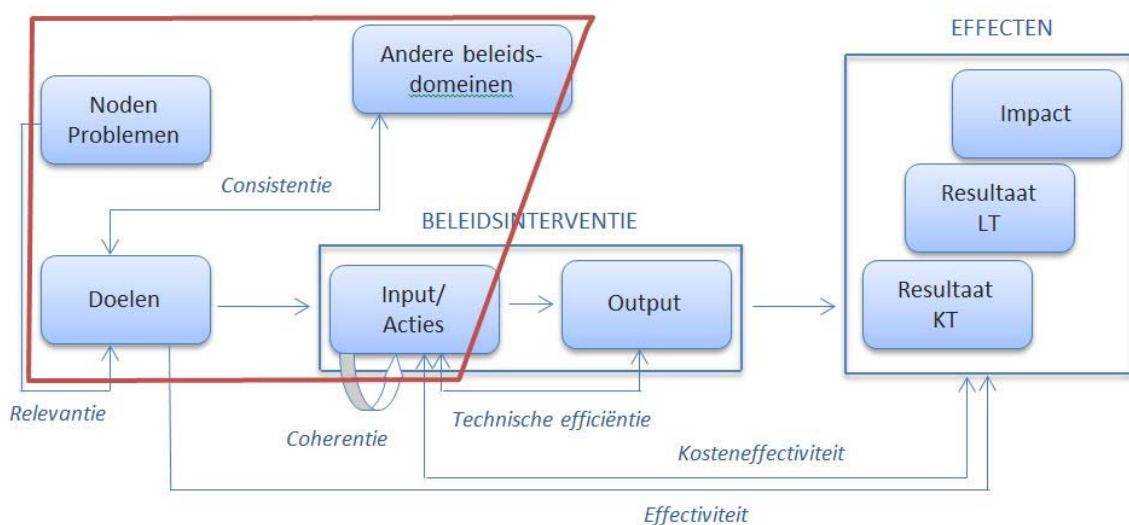
belaste van bepaalde organisaties met de uitvoering, een formulering van regels en procedures, en de opzet van coördinatiemechanismen nodig kunnen zijn. Tenslotte is het van belang te erkennen dat de uitvoerende actoren tijdens de implementatie het beleid ook vorm geven. Dit kan leiden tot een verschil tussen het beleid op papier en het beleid in de werkelijkheid;

- *beleids effecten* zijn er op verschillende niveaus. Ten eerste resulteert het beleid in bepaalde 'beleidsoutput'. Dit zijn de gestelde beleidsprestaties, zoals de verrichtte dienstverlening of interventies, door de uitvoerende actoren. Een voorbeeld van deze output kan het aantal naturalisaties zijn, of het aantal goedgekeurde gezinsherenigingen. Ten tweede resulteert het beleid ook in een 'beleidsuitkomst' op het niveau van de directe doelgroep van het beleid. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat minder migranten een aanvraag tot gezinshereniging aanvragen. Ten slotte heeft het beleid ook een impact of 'eindeffect' zoals de uiteindelijke samenstelling van de migrantenpopulatie. Op alle niveaus zijn er, naast de beoogde effecten ook neveneffecten mogelijk, die een negatieve impact kunnen hebben op de bedoelde effecten. Tenslotte zijn er ook autonome ontwikkelingen, die losstaan van het beleid maar de realiteit waarop het beleid inspeelt wel mee vormen. De (neven)effecten van beleid en autonome ontwikkelingen kunnen zo de aanleiding vormen voor een nieuwe beleidscyclus.

Zoals de figuur aangeeft, spits het hier voorgestelde analysepad zich toe op de eerste twee fasen van de beleidscyclus (aangegeven in het rood): de agendavorming, met daarbij de probleemdefiniëring en doelbepaling, en de beleidsvorming, inclusief de keuze van de instrumenten. Naarmate de aanvankelijke oefening ook gevolgd wordt door een verdere toetsing, kunnen observaties m.b.t. de beleidsuitvoering mee opgenomen worden.

De centrale aandachtspunten in het voorgestelde analysepad kunnen we nog verder verduidelijken aan de hand van het onderstaande evaluatiekader (zie figuur 6.4), ontwikkeld voor het Vlaamse integratiebeleid (González Garibay & De Cuyper, 2013). Parallel lopend met de verschillende fasen van de beleidscyclus, geeft deze figuur de verschillende componenten van het beleid weer: beleidsnoden, beleidsdoelen, de beleidsuitvoering met input en output, en de beleidseffecten. Tegelijk stelt het kader verschillende criteria voor om deze verschillende componenten tegen te evalueren: relevantie, efficiëntie, impact en effectiviteit.

Figuur 6.4 Evaluatiekader voor het integratiebeleid



Bron De Peuter et al., 2007, p. 93; González Garibay & De Cuyper, 2013, p. 9

Als we het voorgestelde analysepad situeren binnen dit kader, richt het zich vooral op de beleidsdoelen en hoe deze zich verhouden tot de noden en tot andere beleidsdomeinen. Daarnaast houdt het ook rekening met welke acties (input) de beleidsmaker vooropstelt om deze doelen te bereiken, omdat deze veel vertellen over de beleidskeuzes. Hoe dit beleid vervolgens in de praktijk werd gebracht en welke effecten het bereikt, valt in eerste instantie buiten de reikwijdte van de analyse, al kunnen beleidseffecten de analyse wel terug binnensluipen omdat ze ook een aanleiding kunnen zijn voor beleid. De analyses die voortvloeien uit het doorlopen van dit analysepad vormen wel de ideale voorbereiding voor verder onderzoek dat bijvoorbeeld kijkt naar effecten en efficiëntie.

Samengevat richt het analysepad zich op het verzamelen van informatie over het geformuleerde beleid en op het vervolgens analyseren van deze informatie aan de hand van verschillende perspectieven (samengevat in het analysekader). Elk beleid bestaat in essentie uit doelen, middelen en tijdskeuzes (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 182). Bij de beleidsvorming baseren beleidsmakers zich op bepaalde veronderstellingen en maken ze bepaalde keuzes (De Peuter et al., 2007, p. 95-97; Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 205-211). Het analysepad bieden dus een hulpmiddel om te onderzoeken tot welk beleid de beleidsmaker is gekomen en welke veronderstellingen en keuzes aan de grondslag daarvan liggen. De veronderstellingen en keuzes die de grondslag vormen van een beleid, vormen de beleidstheorie.

6.4 Vertrekken vanuit de beleidstheorie

Om een beleid en de achterliggende logica in kaart te brengen en te begrijpen, is een reconstructie van de beleidstheorie nodig. De beleidstheorie verwijst naar *‘de achterliggende redenering van beleidsmakers en/of andere stakeholders met betrekking tot een concreet beleidsinitiatief’* (De Peuter et al., 2007, p. 93) of ook *‘het geheel van argumenten en kennis(elementen) waarop het beleid berust’* (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 206). De beleidstheorie bestaat uit veronderstellingen over de feitelijke situatie, de oorzaken van een probleem, de strategieën die naar oplossingen leiden, het verloop van het beleidsproces en allerlei normatieve principes daarachter (Crabbé et al., 2006, p. 22).

De veronderstellingen en argumenten onderliggend aan beleid kunnen dus normatief en empirisch van aard zijn (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 205-211). Het normatieve deel van de beleidstheorie heeft betrekking op:

- *de probleemperceptie*: dit heeft betrekking op het waarnemen van een bepaalde situatie en deze beoordelen als zijnde negatief of onwenselijk. Hierbij spelen normen en waarden een belangrijke rol. De formulering van de probleemperceptie is van groot belang, omdat daarmee bepaalde oplossingen worden toegelaten en andere oplossingen worden uitgesloten. Om die reden is de probleemformulering niet zelden het onderwerp van een machtsstrijd: wie het probleem formuleert, geeft ook de oplossingsrichting aan;
- *de bepaling van beleidsdoelen*: naast het beoordelen van een bepaalde situatie als onwenselijke, spelen normatieve veronderstellingen ook een grote rol in het bepalen van wat wel wenselijk en bijgevolg de doelstelling is. Een doelstelling kunnen we dan ook beschouwen als een geconcretiseerde (gespecificeerde) waarde. Het is daarom niet mogelijk om zomaar te stellen dat een doel juist of fout is, maar men kan het wel eens of oneens zijn met een bepaald doel;
- *de keuze van de beleidsmiddelen*: normen en waarden bepalen mee de keuze van middelen of instrumenten waarmee men de oorzaken of gevolgen van een bepaald probleem willen beïnvloeden. Ze staan centraal in onze beoordeling van welke beleidsmiddelen en hun effecten aanvaardbaar zijn.

Normatieve veronderstellingen kunnen niet als ‘waar’ of ‘onwaar’ worden bestempeld. Het is wel mogelijk om na te gaan in welke mate de veronderstellingen onderling consistent zijn, en of de onderliggende normen verenigbaar zijn met in internationale verdragen verankerde grondrechten.

Daarnaast zijn er ook empirische veronderstellingen die betrekking hebben op de feitelijke situatie: op de oorzaken en gevolgen van een problematisch geachte situatie (de causale verbanden); en op de mate waarin bepaalde middelen zullen bijdrage aan het bereiken van bepaalde doelen. De houdbaarheid van deze veronderstellingen kan beoordeeld worden op basis van empirisch-wetenschappelijke criteria en theorieën.

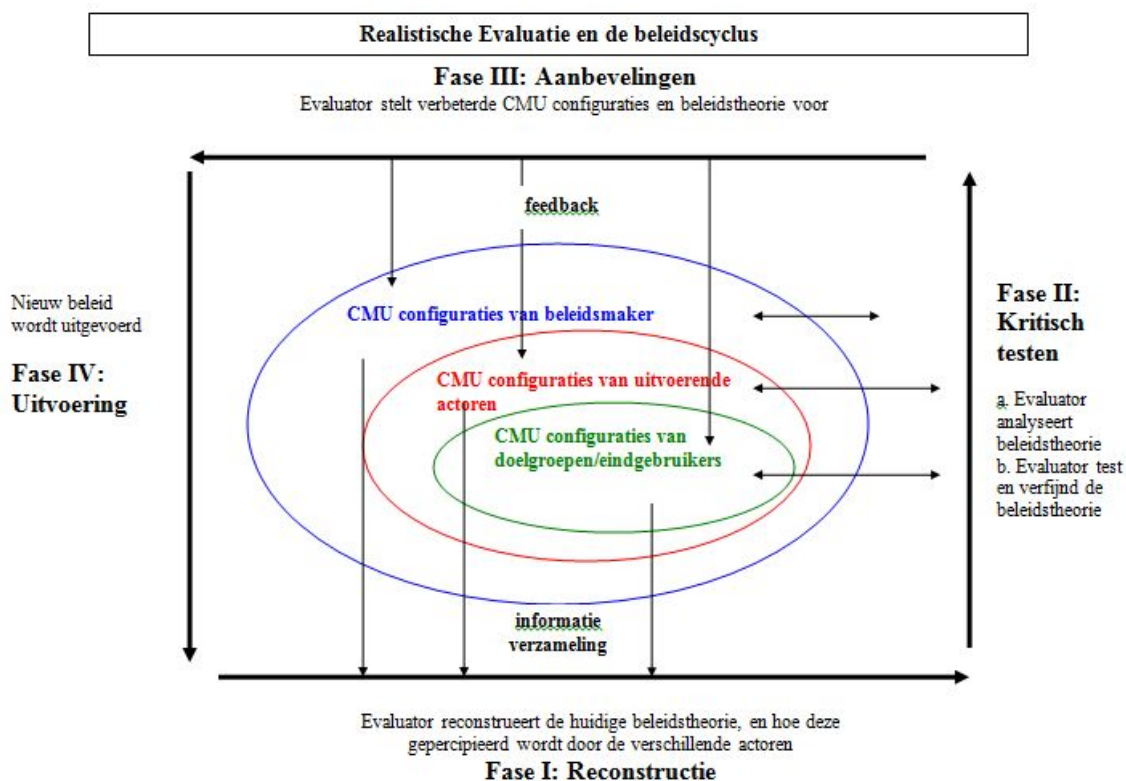
Kenmerkend voor veel beleidstheorieën is dat ze impliciet zijn en door de beleidsmakers niet helemaal worden uitgesproken of neergeschreven. Dit is erg opvallend voor de onderliggende normen en waarden, maar geldt ook sterk voor beleidsdoelen. Bij het formuleren van beleidsdoelen, houden beleidsmakers ook rekening met hoe deze bij het publiek en bij andere actoren in het beleidsproces zullen overkomen: ‘de ‘doelen van de doelen’ zijn dus niet alleen om richting te geven aan beleid, maar ook om steun te verwerven in het politiek proces’ (Hoogerwerf & Ierweijer, 2008, p. 184). De officiële beleidsdoelen zijn daarom niet altijd een getrouwe weergave van wat men wenst te verwezenlijken. Naast deze expliciete doelstellingen, kunnen er ook impliciete doelstellingen zijn. Daarnaast hebben de doelstellingen soms een louter symbolische betekenis en worden er eigenlijk geen of onvoldoende acties ondernomen om ze te bereiken. Ondanks de vaak impliciete aard, is het toch mogelijk de beleidstheorie te reconstrueren.

Crabbé et al. (2006) schuiven drie manieren naar voor om een beleidstheorie te reconstrueren: (1) de deductieve benadering op basis van bestaande academische analyses van beleidstheorieën; (2) de inductieve benadering op basis van veldwerk, zoals documentanalyse, observatie van de beleidsvoering en interviews; en (3) de *user-focused* benadering op basis van de perceptie van het beleid door de ‘gebruikers’ ervan. Het is ook mogelijk deze verschillende benaderingen te combineren, zoals o.m. Pawson en Tilley (2003) suggereren in hun methode voor Realistische Evaluatie.

6.5 De eerste stappen van een Realistische Evaluatie

In het voorgestelde analysepad werd veel inspiratie gehaald uit Realistische Evaluatie. De basisvraag in Realistische Evaluatie is: ‘Wat werkt voor wie in welke context?’. Die vraag erkent de complexiteit die we zo duidelijk terugvinden in het migratiebeleid. Om die vraag te beantwoorden, vertrekt Realistische Evaluatie van het in kaart brengen en begrijpen van de context (C), de mechanismen (M) en de uitkomsten (U) van de beleidsmaatregel. Dit resulteert in zogenaamde CMU-configuraties die de beleidstheorie weergeven: in een bepaalde context, wil de beleidsmaker met bepaald mechanismen bepaalde doelen te bereiken.

Figuur 6.5 Procesvoorstelling van realistische evaluatie



Realistische Evaluatie gaat echter verder dan het in kaart brengen van de CMU's die de beleidsmaker voor ogen had (zie figuur 6.5). Informatie over de CMU's wordt niet alleen bij de beleidsmakers, maar ook bij de uitvoerende beleidsactoren en bij de eindgebruikers van het beleid verzameld. Niet zelden verschilt hun interpretatie van de beleidstheorie sterk van die van de beleidsmakers. Eens zo voldoende informatie over de gehanteerde CMU-configuraties is verzameld, kunnen deze getest en verfijnd worden. Dit kan gebeuren door na te gaan hoe volledig de context in kaart werd gebracht, of de onderliggende assumpties van de gehanteerde mechanismen kloppen en in welke mate de gehanteerde CMU's zich ook werkelijk manifesteren. De zo verzamelde informatie over wat (niet) werk voor wie in welke context, laat toe om foute CMU's bij te stellen. Realistische Evaluatie biedt zo een basis om de CMU-configuraties die de beleidsactoren hanteren te verbeteren (Pawson & Tilley, 1999, 2004).

Het hier voorgestelde analysepad neemt de reconstructie van de beleidstheorie aan de hand van CMU-configuraties over (stap 1). Vervolgens zorgt de voorgestelde analyse, aan de hand van het analysekader, ook voor een eerste test van deze CMU's en van de aannames waarop ze gebaseerd zijn. Het gaat echter niet zover dat het deze CMU's ook toetst aan de uiteindelijke beleidsimpact, en dus nagaat of ook in de praktijk worden gerealiseerd. Het voorgestelde kader brengt wel essentiële componenten aan voor verder onderzoek dat dan kan kijken naar effectmeting en efficiënte beschouwingen.

6.6 Naar een evaluatie van het migratiebeleid?

De opbouw en het voorgestelde gebruik van het analysekader leunen sterk op inzichten en methoden uit die beleidsevaluatietheorie en -praktijk, zij het in een beperktere toepassing. Als we beleids-evaluatie hier definiëren als 'een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden

geformuleerd'(Crabbé et al., 2006, p. 13) kunnen we stellen dat om een beleid te evalueren het eerst geanalyseerd moet worden. Dat betekent onderzoek naar het wat, hoe en waarom van een bepaald beleid. Die analytische vragen gaan altijd vooraf aan de eigenlijke evaluatie. In dat opzicht kan dit analysekader een voorbereidende rol spelen in een beleidsevaluatie. Toch is het in essentie instrument om op een gestructureerde en multidimensionale manier bepaalde aspecten van het migratiebeleid te onderzoeken en te begrijpen.

7 | Uitleiding

Centraal in het nu gevoerde migratiedebat staat het ongenoegen ten aanzien van het huidige, meestal als ineffectief ervaren immigratiebeleid. Voor sommigen ineffectief om dat het niet humanitair genoeg is, voor anderen ineffectief omdat het de instroom van nieuwkomers niet voldoende kan afstoppen. Maar het debat wordt voorlopig nog niet echt ten gronde gevoerd. Er is wel een evolutie merkbaar. Een eerder recent gegeven in het debat is dat de discussie niet langer alleen maar gevoerd wordt vanuit de overbelasting en vermeende misbruik van de asielprocedure, met het zogenaamde Fort Europa (de term die gebruikt wordt om het door regels tegen migranten afgeschermd Europa aan te duiden) en de migratiestop als gegeven. Er zijn ook stemmen te horen die pleiten om die migratiestop geleidelijk af te bouwen. Vertrekkend vanuit de krapte op de arbeidsmarkt in enkele sectoren werd er gepleit voor een selectieve immigratie van voornamelijk geschoolde werknemers en werden kleine openingen gecreëerd. Niet alleen België, maar de hele Europese Unie kampt met een tekort aan gekwalificeerde en in sommige sectoren ook aan niet-gekwalificeerde arbeidskrachten.

Eén van de knelpunten in het migratiedebat is dat zo snel het glibberige terrein van het normatieve betreden wordt. Het is moeilijk, misschien zelfs onmogelijk om het migratiedebat ten gronde te voeren zonder de ethische dimensie erbij te betrekken. Hier botsen de universaliteit van de mensenrechten en het parochialisme van een nationaal beleid dat - vrij vanzelfsprekend - enkel de belangen van de eigen inwoners nastreeft. Het zoveel mogelijk trachten verzoenen van beide principes biedt kansen om het beleid te herformuleren. Het respect voor de mensenrechten enerzijds, en anderzijds de bekommernis om de sociale en economische fundamenteën van de maatschappij niet te ondermijnen, nopen de landen van bestemming om op een creatieve wijze na te denken over (legale) immigratie.

Het spreekt voor zich dat een immigratie- en asielbeleid moet gebaseerd zijn op een langetermijnvisie. Maar in het westerse politieke systeem, de sociale democratie, is dit echter niet evident. Politieke verantwoordelijken hebben maximaal vier jaar de tijd om een programma uit te werken voor zij door het electoraat weer ter verantwoording geroepen worden. De modale kiezer heeft helaas slechts een beperkte tijdshorizon en is voornamelijk gefixeerd op het onmiddellijke. Beleidsverantwoordelijken die beloven geen pijn te zullen doen, dat is wat hij of zij wil en politici die tegen deze trend wensen in te gaan en die het wagen (op korte termijn) onaantrekkelijke programma's voor te leggen om op lange termijn een maatschappelijk project te realiseren, moeten over een huizenhoog persoonlijk charisma beschikken willen zij niet op een zware electorale afstraffing afstevenen.

Met langetermijnmaatregelen zal het al moeilijk zijn om enige invloed te hebben op de oorzaken van grootschalige ongewenste migratiestromen. De kans om een impact te hebben met kortetermijnmaatregelen is nog kleiner. De achterliggende oorzaken zijn zeer divers en moeten in een mondiale context worden geplaatst. De oorzaken van internationale migratie kunnen niet geremedieerd worden door een Europese wetgeving, laat staan een Belgische. Een in tijd en ruimte beperkte zienswijze is niet geschikt om op een toekomstgerichte wijze te sleutelen aan complexe mondiale problemen zoals het migratieprobleem. Op de koop toe zijn er enkele perverse effecten. Die maatregelen die noodzakelijk zijn om ongewenste grootschalige migratie op lange termijn af te remmen,

kunnen op korte termijn tot meer migratie leiden. De logica hierachter is eenvoudig. Armoede is één van de belangrijkste drijfveren voor internationale migratie. Grote armoede en de onmogelijkheid om zich een reis te permitteren, is voor velen de reden waarom ze niet migreren. De noodzakelijke transitie in de landen van herkomst van een achtergestelde maatschappij naar een samenleving waarin mensen opnieuw toekomstmogelijkheden zien, loopt over een fase waarin potentiële migranten het iets beter hebben en zich een reis kunnen veroorloven. Jongeren, zowel in het Zuiden als in het Oosten zullen niet geneigd zijn enkele decennia te wachten tot de situatie eventueel nog verder verbetert. De geïndustrialiseerde wereld kan zich dus aan meer migratie verwachten als veranderingen uitblijven, en eveneens - en mogelijk zelfs meer migratie - als er positieve veranderingen gerealiseerd worden. Enkel dit gegeven geeft al voldoende stof tot nadenken. In hoeverre is de Westerse wereld bereid en in staat nieuwe migranten een plaats in de maatschappij te geven? In welke mate zijn de burgers bereid een duale samenleving te aanvaarden met personen met en personen zonder volledige rechten, met personen die in het formele circuit bewegen en personen die in en van het informele circuit leven? In welke mate zijn consumenten bereid om een meerprijs te betalen voor producten die nu alleen maar kunnen geproduceerd worden door goedkope importarbeid? In welke mate is het mogelijk in een relatieve rijkdom te blijven leven en immigraties van personen uit armere regio's met politie, leger, grens- en kustwacht tegen te houden? In hoeverre is het verantwoord hoog en midden geschoolde werknemers uit de ontwikkelingslanden aan te trekken voor de eigen economie?

Al 25 jaar geleden stelde Thomas Homer-Dixon in *On the Threshold* (1991) dat het moeilijk zou worden om eilandjes van welvaart in een zee van armoede conflictloos te laten verder bestaan. Hoe deze ideeën in de 21ste eeuw langzaam vorm krijgen wordt geïllustreerd door onder andere de recente overrompeling van de Spaanse enclave Melilla door honderden voornamelijk uit Kameroen en Ghana afkomstige Afrikaanse migranten. Melilla heeft samen met het meer westelijk gelegen Ceuta de enige landsgrens die Europa met Afrika heeft. Eenmaal op Spaans grondgebied spoedden zij zich naar een al overgevraagd opvangcentrum, om van gegarandeerde rechten gebruik te maken. Dit is opnieuw een voorbeeld waarbij een grondige analyse van de situatie alleen kan gebeuren door oog te hebben voor zowel de economische, de humanitaire als de securitaire benadering, door oog te hebben voor de verschillende actoren op de verschillende analyseniveaus, door zowel de noden van de migratiezendende landen als de noden van de migratieontvangende landen in de analyse te betrekken met het oog op de ontwikkeling van een beleid dat zowel korte als lange termijn doelstellingen nastreeft. En finaal: één van de wetten van Murphy luidt: *if you try to please everybody, nobody will like it*. Het zal altijd gemakkelijker blijven het migratiebeleid te bekritisieren dan om het te voeren.

bijlage 1 Uitgebreide Context-Mechanisme- Uitkomst configuraties voor gezinshereniging

Beleidsnota asiel en migratie 7 november 2013		
Context	Mechanisme	(Vooropgestelde) uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> - 2012 was een scharnierjaar - In 2013 daling van het aantal asiel-aanvragen t.o.v. 2012 - In 2013 stijging erkenningspercentage asielaanvragen - Opvangcrisis opgelost - Achterstand in behandeling humanitaire aanvragen 		<ul style="list-style-type: none"> - Geboekte resultaten consolideren - Coherentie beleid inzake asiel, migratie en opvang verzekeren
<ul style="list-style-type: none"> - Wet 8 juli 2011 - Regeerakkoord - Wet 2 juni 2013 - Strijd tegen schijnhuwelijken en schijnverklaringen van wettelijke samenwoning - In 2012 30960 verblijfstitels afgegeven in kader van gezinshereniging 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorwaarden betreffende de inkomsten, de huisvesting en de leeftijd van de familieleden van niet-Europese onderdanen - Uitsluiting van de buitenlandse ascendenten van een meerderjarige Belg - Zwaardere straffen - Nietigverklaring schijnhuwelijk - Gegevensuitwisseling via bevolkingsregisters 	
<ul style="list-style-type: none"> - Nieuw fenomeen: schijnherkenning van kinderen - Wet van 8 juli 2009 	<ul style="list-style-type: none"> - Dienst Vreemdelingenzaken en FOD Justitie onderzoeken opties preventieve aanpak - Dienst Vreemdelingenzaken schakelt parket in bij aanwijzingen of verdenkingen 	

Regeerakkoord Belgische Regering 1 december 2011		
Context	Mechanisme	(Vooropgestelde) uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> - Beginsel dat elk toegekend recht zal gepaard gaan met verplichtingen - Veel recente veranderingen in immigratiewetgeving 	<ul style="list-style-type: none"> - Misbruik wordt vervolgd - Coördinatie van een immigratiewetboek met duidelijk bepalingen die voor iedereen begrijpbaar zijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Immigratie beter omkaderd - Overeenstemming met internationale verbintenissen - Geharmoniseerd beleid voor de EU - Gangbare wetten worden correct toegepast -
<ul style="list-style-type: none"> - EVRM - Wetboek van internationaal privaatrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - Controles inzake gezinshereniging versterken - Strijd tegen schijnhuwelijken en schijnsamenwoning opdrijven - Databank voor overheden opzetten - Strafrechtelijke, burgerrechtelijke en administratieve procedures onderling beter integreren - Informatie verstrekken aan wie geconfronteerd wordt met 	<ul style="list-style-type: none"> - Recht op gezinshereniging garanderen - Fraude tegengaan - Misbruik van ons systeem van juridische en sociale bescherming niet dulden

	schijnhuwelijk of –samenwoning. - Centraal register van buitenlandse akten aanleggen - Controle in 3 jaar na afgifte verblijfsvergunning versterken	
--	---	--

Wet van 8 juli 2011 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen wat betreft de voorwaarden tot gezinshereniging, BS 12 september 2011

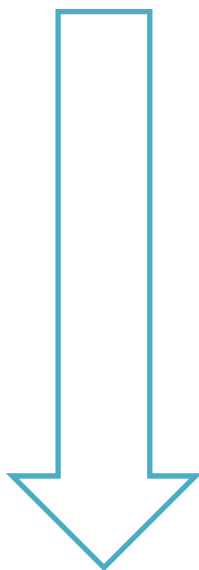
Context	Mechanisme	(Vooropgestelde) uitkomst
- De Grondwet, art.78 - De Wet van 15 december 1980 - De Wet van 15 september 2006 - De Wet van 25 april 2007 - De Wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie - Internationale verdragen		
- Volgens EU hebben de leden van het kerngezin (echtgenoot en kinderen) recht op gezinshereniging. Voor andere familieleden kunnen de lidstaten eigen bepalingen hanteren	- Bepaalde familieleden komen in aanmerking en anderen niet: - Echtgenoot van de vreemdeling: - Als beiden 21 jaar (of 18 jaar indien vooraf afgesloten) zijn - Als er geen andere echtgenoot van een polygame vreemdeling in het rijk verblijft - Als de gezinshereniger minimaal 12 maanden toegelaten is tot verblijf van onbeperkte duur of tot vestiging in het land - (Tenzij de echtelijke band bestond voor de vreemdeling in het land aankwam). - (Tenzij er een gemeenschappelijk kind is)	
- Geregistreerde partnerschappen kunnen gelijkwaardig zijn aan het huwelijk	- Vreemdeling waarmee de gezinshereniger een geregistreerd partnerschap heeft gesloten gelijkwaardig aan het huwelijk in België - Als beiden 21 jaar (of 18 jaar indien ze vooraf 1 jaar hebben samengewoond) - Als gezinshereniger minimaal 12 maanden toegelaten is tot verblijf van onbeperkte duur of tot vestiging - (Tenzij het partnerschap bestond voor de vreemdeling in het land aankwam) - (Tenzij er een gemeenschappelijk kind is) - Als bewezen is dat de partners een geattesteerde duurzame en stabiele relatie onderhouden - Als de partners met elkaar komen samenleven - Als de partners ongehuwd zijn en geen duurzame, stabiele partnerrelatie hebben met een andere persoon	
	- Minderjarige, alleenstaande gemeenschappelijk kinderen - Minderjarige, alleenstaande kinderen van	

	de gezinshereniger of zijn partner, indien een van beide het recht heeft op bewaring en de kinderen ten laste zijn van één van beide - Het alleenstaande gehandicapte kind van een vreemdeling	
	- De ouders van een minderjarige vreemdeling die vluchteling is of subsidiaire bescherming geniet	
	- Bepaalde voorwaarden moeten voldaan zijn: - De vreemdeling die vervoegd wordt moet over behoorlijke huisvesting beschikken die toelaat de familieleden te herbergen - De vreemdeling die vervoegd wordt moet over een ziektekostenverzekering beschikken die de risico's in België voor hem en zijn familie dekt - In bepaalde gevallen moet de vreemdeling ook beschikken over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen	- De vreemdeling kan zichzelf en zijn gezin onderhouden - Voorkomen dat de gezinsleden van de vreemdeling ten laste van de openbare overheden vallen
	- Wanneer de vreemdeling of de persoon die hij vervoegd misleidende informatie of vervalste documenten gebruikt, of fraude heeft gepleegd kan de minister de toegang/verblijf weigeren	-
	- Wanneer vast staat dat het huwelijk, partnerschap of adoptie afgesloten werd opdat de betrokken vreemdeling het rijk zou kunnen binnenkomen of er verblijven, kan de minister de toegang/verblijf weigeren	
	- De vreemdelingen moeten bewijzen dat ze niet leiden aan een ziekte die de volksgezondheid in gevaar kan brengen	- Volksgezondheid beschermen
	- Tijdens het onderzoek van de aanvraag rekening houden met het belang van het kind	- Het hoger belang van het kind dienen

Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging

Context	Mechanisme	(Vooropgestelde) uitkomst
- Veel internationale rechtsinstrumenten - EVRM - Handvest van de grondrechten van de EU - Erkenning van de noodzaak van onderlinge afstemming van nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen door Europese Raad - Subsidiariteitsbeginsel	- Vrij verkeer van personen - Maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en bescherming van de rechten van onderdanen van derde landen - Materiële voorwaarden voor uitoefening recht op gezinshereniging - Gunstigere voorwaarden voor vluchtelingen - Geen onderscheid op grond van ras, huidskleur, ...	- Geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid - Gezin beschermen - Gezinsleven respecteren
- Kerngezin = echtgenoot en minderjarige kinderen - Wie veroordeeld werd voor een ernstig misdrijf kan een gevaar zijn	- Het recht op gezinshereniging geldt vanaf wanneer een gezinshereniger in het bezit is van verblijfstitel met geldigheidsduur van meer dan 1 jaar en	- Gezinsleven mogelijk maken - Bijdragen tot sociaal-culturele stabiliteit voor gezin om integratie van onderdanen uit

<p>voor de openbare orde</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie behoort tot een vereniging die steun verleent aan internationaal terrorisme of wie extremistische doelstellingen huldigt, kan een gevaar zijn voor de openbare orde en binnenlandse veiligheid 	<p>reden heeft om een permanent verblijfsrecht te verwachten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leden van het kerngezin hebben recht op gezinshereniging - Lidstaten kunnen besluiten of ze gezinshereniging ook voor andere bloedverwanten willen mogelijk maken - Er kunnen beperkingen worden opgelegd t.a.v. verzoeken tot gezinshereniging van polygame gezinnen - Wie een bedreiging vormt voor openbare orde en binnenlandse veiligheid komt niet in aanmerking 	<p>derde landen in de lidstaten bevorderen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eerbiediging van de door de lidstaten erkende waarden en beginselen, m.n. met betrekking tot rechte van vrouwen kinderen - Openbare orde en binnenlandse veiligheid vrijwaren
	<ul style="list-style-type: none"> - De lidstaten kunnen eisen dat de gezinshereniger en de echtgenoot een minimum leeftijd hebben van max. 21 jaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Betere integratie - Schijnhuwelijken tegengaan
<ul style="list-style-type: none"> - Jonge kinderen integreren beter 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is de mogelijkheid om het recht op gezinshereniging te beperken voor kinderen ouder dan twaalf jaar wiens hoofdverblijfplaats niet bij de gezinshereniger is - Lidstaten kunnen verlangen dat verzoeken tot hereniging m.b.t. minderjarige kinderen worden ingediend voordat de kinderen 15 jaar zijn 	<p>Kinderen kunnen op school de nodige kennis en taalvaardigheid verwerven</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Er moeten doelmatige procedures worden ingesteld die de overheidsinstanties naast hun gewone werklast kunnen afhandelen 	<ul style="list-style-type: none"> - De betrokken personen rechtszekerheid bieden
	<ul style="list-style-type: none"> - Lidstaten kunnen een verzoek afwijzen of een verblijfstitel intrekken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid bewaren 	<ul style="list-style-type: none"> - Openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid bewaren
	<ul style="list-style-type: none"> - Lidstaten kunnen de verzoeken dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting, ziektekostenverzekering en stabiel en regelmatig inkomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezinshereniger kan zijn gezinsleden onderhouden - Gezinshereniger doet geen beroep op het stelsel van sociale bijstand
	<ul style="list-style-type: none"> - Lidstaten kunnen de onderdanen van derde landen vragen aan integratievoorwaarden te voldoen 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Er mag een wachttijd van maximaal 3 jaar zitten tussen de indiening van het verzoek en de afgifte van de verblijfstitel aan de gezinsleden 	



De beleidsnota, regeerverklaring en de recente wet van 2011 vermelden een aantal contextfactoren expliciet, hetzij in heel specifieke termen (bv. ‘art. 78 van de Grondwet’) hetzij in heel algemene termen (bv. ‘de internationale verbintenissen’ of ‘internationale verdragen’).

Wat opvalt is dat veel contextfactoren impliciet blijven. Hetzelfde geldt voor de vooropgestelde uitkomsten. In de samenvattende beleidstheorie kunnen we deze expliciteren en ter bevestiging voorleggen aan de opstellers van het beleid.

Het recht op gezinsleven garanderen is een expliciete doelstelling van de beleidsmaker, maar in het geheel van doelstellingen en mechanismen leggen de beleidsnota en regeerverklaring sterk de nadruk op het bestrijden van misbruik van het Belgische systeem van juridische en sociale bescherming. Concreet zetten ze daarbij de strijd tegen schijnhuwelijken of schijnsamenwoning en de schijnerkenning van kinderen centraal. Daarnaast verwijzen ze beiden ook duidelijk naar de (nieuwe) voorwaarden voor gezinshereniging zoals vermeld in de recente wet van 2011. Die twee aspecten staan daarom centraal in de samenvattende CMU-tabel.

Context	Mechanismen	Uitkomst
<ul style="list-style-type: none"> - Internationale verdragen en verbintenissen, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - Veronderstelling of vaststelling dat het kanaal van gezinshereniging misbruikt wordt - Veronderstelling of vaststelling dat de mogelijkheid tot migratie via gezinshereniging leidt tot gedwongen of schijnhuwelijken - Veronderstelling of vaststelling dat migranten via gezinshereniging moeilijk geactiveerd worden op de arbeidsmarkt - Veronderstelling of vaststelling dat ziekten via migratie het land kunnen binnenkomen - Veronderstelling of vaststelling van nieuw fenomeen van schijnadopties of schijnerkenningen van kinderen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezinshereniging toelaten - Bepaalde voorwaarden opleggen m.b.t.: <ul style="list-style-type: none"> - leeftijd; - inkomen; - huisvesting; - ziekteverzekering; - bewezen en stabiele relatie; - gezondheidstoestand; - integratie. - Verzwaring van straffen bij misbruik - Meer inzetten op opsporing van misbruik - Informatiecampagne over schijnhuwelijken of schijnsamenwoning - Oprichting werkgroep voor preventie schijnerkenning kinderen - Oprichting werkgroep voor preventie schijnerkenning kinderen - Inschakeling parket 	<ul style="list-style-type: none"> Recht waarborgen om te leven met zijn/haar echtgenoot/partner/gezin - Correcte naleving wetten garanderen - Voorkomen dat de gezinsleden ten laste van de openbare diensten vallen - Voorkomen dat de gezinsleden in armoede terecht komen - (Potentiële) slachtoffers van gedwongen huwelijken informeren - Misbruik van het systeem van juridisch en sociale bescherming tegengaan - Belgische volksgezondheid waarborgen - Belang van het kind waarborgen - Sociale en culturele stabiliteit bewaren - Bedreiging voor veiligheid vermijden - Bedreiging voor Belgische volksgezondheid vermijden - Misbruik van het systeem van juridisch en sociale bescherming tegengaan

Referenties

- Asscher L. & Goodhart D.** (2013, August 17), Code Oranje voor vrij werkverkeer binnen EU. *De Volkskrant*. Internet, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/ opinie/article/detail/3493574/2013/08/17/Code-Oranje-voor-vrij-werkverkeer-binnen-EU.dhtml>.
- Australian Government** (2014), Storyboard Afghanistan. Internet, <http://www.customs.gov.au/webdata/resources/files/Storyboard-Afghanistan.pdf>.
- Bhagwati J.** (2003), Borders Beyond Control. *Foreign Affairs*, January/February, 98–104.
- Castles S.** (2008), *Understanding Global Migration - A Social Transformation Approach* (IMI Paper). Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- Castles S. & Miller M.J.** (2009), *The Age of Migration. International population Movements in the Modern World* (Fourth Edition.). Hampshire & New York: Palgrave Macmillan.
- Centraal Bureau voor de Statistiek** (2014), Uitgaven aan veiligheidszorg. Internet, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/methoden/dataverzameling/overige-dataverzameling/uitgaven-veiligheidszorg-methode.htm>.
- Chacko E.** (2007), From brain drain to brain gain: reverse migration to Bangalore and Hyderabad, India's globalizing high tech cities. *GeoJournal*, (68), 131–140.
- Collier P.** (2013), *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*. London: Penguin Group.
- Constant A. & Zimmerman K.F.** (2005), *Immigrant Performance and Selective Immigration Policy: A European Perspective* (No. Discussion Paper No. 1715) (p. 25). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Costello C.** (2013, November 29), *The Global Governance of International Migration: What Next?* Presented at the panel discussion hosted by Kellogg College, Oxford. Internet, <http://podcasts.ox.ac.uk/global-governance-international-migration-what-next>.
- Costello C.** (n.d.), *The Human Rights of Migrants in European Law*.
- Council of the European Union** (2009, May 25), COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>.
- Crabbé A., Gysen J. & Leroy P.** (2006), *Vademecum Milieubeleidsevaluatie*. Brugge: Vanden Broele.
- Czaika M. & de Haas H.** (2011), *The effectiveness of immigration policies. A conceptual review of empirical evidence* (DEMIG Project Paper no. 3) (p. 26). Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.
- De Haas H.** (2010), Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264.
- De Haas H.** (2010), Remittances, Migration and Development: Policy Options and Policy Illusions. In Hujo, K. & Piper, N. (eds.), *South–South Migration: Implications for Social Policy and Development*, London and Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- De Haas H.** (2013, September 24), *Feedback processes in migration*. Presented at the Examining Migration Dynamics: Networks and Beyond. Theorizing the Evolution of European Migration Systems (THEMIS) Conference, Oxford. Internet, <http://www.youtube.com/watch?v=MVYgJBfwjw>.
- De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G.** (2007), *Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en -management* (No. Rapport D/2006/10106/013) (p. 213). Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.
- DeGregori T.** (2004), *Origins of the Organic Agriculture Debate*. Iowa: Blachwell Publishing Company.
- Develtere P.** (2009), *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*, Leuven: Davidsfonds.
- Düvell F.** (2005), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Faini R. & Venturini A.** (1994), Migration and Growth: the Experience of Southern Europe. Working Paper C.E.P.R no 964. London: Centre for Economic Policy Research.
- Fischer P.A.** (1997), Interdependencies between Development and Migration. In Hammar, T., Brochmann, G., Tamas, K. (eds.), *International Migration, Immobility and Development*. Oxford/New York: Bloomsbury Academic.
- Gallasz P. & Reuzens M.** (2014, February 12), Graphic novel zonder happy end. *De Morgen*.
- González Garibay, M., & De Cuyper, P.** (2013). *An evaluation framework for the Flemish integration policies* (p. 54). Antwerp: Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Goldin I., Cameron G. & Balarajan M.** (2011), *Exceptional People: How Migration Shaped our World and Will Define our Future*. Princeton: Princeton University Press.

- Grimmuis T.K. & Oostdijk A.** (2006), Beleidsevaluatie en 'evidence bases policy'. What's in a name? *Basis*. Internet, <http://www.basis-online.nl/index.cfm/1,128,490,0.html/Beleidsevaluatie-en-evidence-bases-policy>.
- Hatton T.** (2005), Explaining Trends in UK Immigration. *Journal of Population Economics*, 18, 719–40.
- Heyse P., Pauwels F., Wets J. & Timmerman C.** (2007), *Liefde kent geen grenzen. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van huwelijksmigratie vanuit Marokko, Turkije, Oost-Europa en Zuidoost Azië*. Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.
- Homer-Dixon T.F.** (1991), On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security*, 16(2), 76–116.
- Hoogerwerf A. & Ierweijer M.** (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (8ste editie.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jalilian H. (ed.)** (2012), *Costs and benefits of cross-country labour migration in the GMS*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Johan Wets ondergraaft de eenzijdige consensus van 'falend asielbeleid'** (2010, December 2), *De Morgen*.
- Kapur D.** (2007), The Janus face of diasporas. In Merz, B.J., Chen, L.C. & Geithner, P.F. (eds.) *Diasporas and Development*. Cambridge: Harvard University.
- LeVoy M., Verbruggen N. & Wets J.** (2004), *Undocumented Migrant Workers in Europe*. Brussel/Leuven: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants/HIVA -KU Leuven.
- Luckanachai N. & Rieger M.** (n.d.). *A re* (Working Paper) (p. 52). Geneva: International Labour Organisation.
- Magnus A.** (2011). Stateloosheid en klimaatwijziging. Het geval van de 'zinkende eilandstaten', Masterproef van de opleiding 'Master in de rechten', Gent: Universiteit Gent.
- Maimbo S.M. & Ratha D.** (eds.) (2005), *Remittances. Development Impact and Future Prospects*. Washington: World Bank.
- Massey D.** (2013, September 24), *Policy Feedbacks*. Presented at the Examining Migration Dynamics: Networks and Beyond. Theorizing the Evolution of European Migration Systems (THEMIS) Conference, Oxford. Internet, http://www.youtube.com/watch?v=7UdvLDo0TtU&list=PLuA7f8MzND_vUMus_ek7iQpi4G-FvgkE8
- Massey D.S., Arango J., Hugo G., Pellegrino A. & Taylor J.E.** (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Charendon Press.
- Massey D.S. & Pren K.E.** (2012), Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America. *Population and Development Review*, 38(1), 1–29.
- Mayda A.** (2010), International Migration: a Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows. *Journal of Population Economics*, 23, 1249–74.
- Messina A.M. & Lahav G.** (2006), Approaches to the Study of International Migration. Introduction. In *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies* (p. 698). Boulder & London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Meyers N.** (2002), Environmental refugees: A growing phenomenon of the 21st century. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 357(1420), 609–613.
- Meyers N.** (2005), *Environmental refugees: An Emergent Security Issue* (Paper presented at 13th Economic Forum, Session III Environment-Migration). Praag.
- Orozco M.** (2005), Transnationalism and development: trends and opportunities in Latin America. In Maimbo, S.M., & Ratha, D. (eds.), *Remittances. Development Impact and Future Prospects*. Washington: World Bank.
- Pawson R. & Tilley N.** (1999), *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pawson R. & Tilley N.** (2004), *Realistic Evaluation*, 36.
- Resodihardjo S. & Kors-Walraven A.** (2011), Veiligheid. Een almaar uitdijend concept. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, 11(1), 3–15.
- Ruhs M.** (2012), The Human Rights of Migrant Workers: Why Do So Few Countries Care? *American Behavioural Scientist*, 56(9), 1277–1293.
- Te veel asielzoekers** (2009, December 8), *Het Laatste Nieuws*.
- United Nations** (2013, September), The number of international migrants worldwide reaches 232 million. *Population Facts*, (2013), 4.
- Vaes S.** (2008), Damnation Island. Klimaatverandering en milieuvluchtelingen in de Malediven. In: DOOM, Ruddy, (Ed.), *Conflict en Ontwikkeling. Overleven in de grensgebieden van de globalisering*. Academia Press, Ghent, 617p. In *Conflict en Ontwikkeling. Overleven in de grensgebieden van de globalisering* (Doom, Ruddy., p. 619). Gent: Academia Press.
- Van de Graaf H. & Hoppe R.** (2007), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde* (3de dr., 4de opl.). Bussum: Coutinho.
- Van Selm J.** (2008), How is Migration Policy Evaluated? In *Assessing the Costs and Impacts of Migration Policy: an International Comparison* (Solon Ardittis; Frank Laczo., p. 210). Geneva, Stockport: International organisation for Migration (IOM); EurAsylum.
- Vanduynslager L., Wets J., Noppe J. & Doyen G.** (2013), *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013* (p. 182). Brussel: Steunpunt Inburgering en Integratie & Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vanheule D.** (2013, October 1), 'Maak procedures voor Navid & co korter.' *De Tijd*.
- Venturini A.** (2008), *Circular migration as an employment strategy for Mediterranean countries* (CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/39) (p. 19). Florence: European University Institute (EUI).

- Vietti F. & Scribner T.** (2013), Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective. *Journal on Migration and Human Security*, 1(1), 17–31.
- Walshe S.** (2013, January 31), Field work's dirty secret: agribusiness exploitation of undocumented labor. *The Guardian*. Internet, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jan/31/agribusiness-exploitation-undocumented-labour>.
- Weiner M.** (1996), A Security Perspective on International Migration. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 20(2), 18–34.
- Weissenbrodt D. & Meili S.** (2009), Human Rights and Protection of Non-Citizens: Whither Universality and Indivisibility of Rights? *Refugee Survey Quarterly*, 28(4), 34–58.
- Wets J. & De Bruyn T.** (2011), *Migratie: de oplossing voor het personeelstekort in de zorg- en gezondheidssector?* Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Wets J., Meireman K. & De Bruyn T.** (2004), *Migrantengemeenschappen. Partners in het ontwikkelingsbeleid? Onderzoek naar de complementariteit van migrantentransfers en de officiële ontwikkelingssamenwerking*. Leuven: HIVA - KU Leuven.
- World Bank** (2013), Developing Countries to Receive Over \$410 Billion in Remittances in 2013, Says World Bank. Press Release 2 October 2013, Washington: World Bank.
- Yalçın H., Lodewyckx I., Marynissen R., Van Caudenberg R. & Timmerman C.** (2006), *Verliefd, verloofd ... gemigreerd. Een onderzoek naar Turkse huwelijksmigratie in Vlaanderen*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid (UA – U Hasselt).